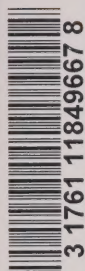


CA1
TB
-80G76



**GUIDE
to the
POLICY & EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM**



DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1980

Cat. No. BT 32-15/1980

ISBN 0-662-51109-3

FOREWORD



During the past year the government has introduced major changes to its decision-making process. Partly in response to the recommendations of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Report), these changes have brought about a much closer link between policy and expenditure planning. The new policy and expenditure management system represents an important step towards not only increased expenditure control and accountability within government, but also improved policy-making and priority setting by government.

This Guide explains the essential principles and operation of the new system. It is addressed to managers in the Public Service and to all those involved in the management of public money. I hope it will also prove useful to those members of the general public with a special interest in the government's management processes.

The Guide will be complemented in the near future by the publication of a practitioner's manual which will assist government planning and financial officers in implementing the new system.

A handwritten signature in dark ink, reading "Donald J. Johnston". The signature is written in a cursive, flowing style.

Donald J. Johnston
President of the Treasury Board of Canada

GUIDE TO THE POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM

INTRODUCTION

The complexity and rapidity of change in Canadian society have increased dramatically in the decade of the 1970s. Hence the issues facing government and the programs responding to them in areas such as environmental protection, consumer affairs and regional development have become more numerous and complex. Because of the growing interdependencies among programs of various government departments, the need for systems that provide effective inter-departmental coordination has become increasingly important.

It has therefore become apparent that a new approach to organization and management in government is necessary. Policies can no longer be determined without regard to expenditure considerations, nor expenditures planned without reference to policies and objectives. The new policy and expenditure management system now being implemented in the federal government is an attempt to integrate these two factors within the decision-making process.

The system has been designed to help Ministers to set and achieve their policy objectives by coordinated advance planning. It does this by:

Integrating policy and resource decision-making.

As the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Report) put it, "we cannot accept that priorities can continue to be set without a full awareness of the financial implications of attempting to achieve them." One objective of the system is to ensure that policy and program decisions are taken in the context of, and with a responsibility for, costs and expenditure limitations and that, in turn, expenditure planning decisions are taken with an understanding of, and responsibility for, the government's policies and priorities.

Identifying objectives and broad directions several years into the future.

The system recognizes that the structure of federal expenditures can only be changed by taking a longer-term perspective that encourages reviews of policies and programs and considers fundamental changes in relationship to the government's priorities.

Decentralizing decision-making authority to Policy Committees of Cabinet.

This facilitates an in-depth approach by Cabinet Committees to specific policy sectors within the context of resources available for those sectors. The Cabinet Committee on Priorities and Planning consequently can focus on the strategic issues and priorities of the government, thereby increasing its ability to provide policy direction both across the government and for the individual policy sectors.

The system involves two essential features:

1. the preparation of a longer-term Fiscal Plan encompassing government revenues and expenditures over a multi-year period, i.e. setting out the overall resource constraints within which policy choices must be made; and
2. the establishment of specific expenditure limits ("resource envelopes") for policy sectors consistent with the Fiscal Plan and the government's priorities, and the assignment of the responsibility for managing a particular policy sector's resources to the appropriate Policy Committee of Cabinet.

The creation of "resource envelopes" and their integration into the decision-making process of the Cabinet Committees is central to the policy and expenditure management system. The envelope defines what resources are available to a Policy Committee for a policy sector over a multi-year period. The resource envelopes are determined by the Cabinet Committee on Priorities and Planning in the context of the government's Fiscal Plan and overall priorities.


It is recognized that, as implementation proceeds, certain adjustments and changes will prove necessary. For example, the number and definition of policy sectors may change from time to time in response to emerging government priorities.

The Guide contains three chapters. Chapter One sets out the broad legal and institutional framework which governs the relationship between the government and Parliament in the management of public money. It describes the essential aspects of financial administration as prescribed in statute and in practice, as they relate to the collection and disbursement of, and accounting for, public money. As well, it describes the framework within which Ministers obtain authority from Parliament and account to Parliament for the manner in which their responsibilities have been conducted.

Chapter Two describes the principal features of the system as they apply to the determination of the government's policy and resource management framework; the organization of Cabinet for policy and expenditure planning and decision-making; and the planning and management activities of departments and agencies.

To enhance Cabinet's ability to plan and manage policies and expenditures, some new instruments are being adopted and adjustments are being made to others. Chapter Two describes the essential instruments in the system: the Fiscal Plan, the Strategic Overview and the Multi-Year and Budget-Year Operational Plans.

Chapter Three provides an in-depth look at the expenditure planning cycle. It describes the process of multi-year expenditure planning and how the expenditure plan is developed and adjusted through the annual planning cycle. The chapter illustrates how expenditure targets for policy sectors and the related departments and agencies evolve from general levels, years in advance of the beginning of the fiscal year, through to their eventual refinement and translation into Parliamentary authority in the form of the Estimates and Appropriation Acts.



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118496678>

CHAPTER 1

THE MANAGEMENT OF PUBLIC MONEY: FRAMEWORK AND COMPONENTS

INTRODUCTION

The policy and expenditure management processes of government are closely tied to the interrelationship between the government (i.e. Cabinet) and Parliament in respect of the fundamental aspects of financial administration as prescribed in statute and in practice. This chapter sets out the broad legal and institutional framework within which moneys are collected, disbursed, and accounted for. This framework provides a backdrop for an explanation in Chapter Two of the recent changes to the practices and procedures of expenditure management.

The financial structure of the federal government of Canada rests on a constitutional and statutory framework dating back to the British North America Act of 1867. That Act gave constitutional foundation to the principles of financing government that are basic to responsible government, while other necessary financial administrative machinery and procedures were established by subsequent legislation, most notably the Financial Administration Act.

The Financial Administration Act provides the statutory basis not only for most of the financial practices followed by departments and agencies, but also for the assignment of responsibilities for financial administration. The Act, in respect of financial administration, sets out the responsibilities for the Treasury Board, the Minister of Finance, the Receiver General, the Department of Supply and Services, and departments and agencies. In addition, a separate Act provides the basis for the responsibilities of the Auditor General.

Within the confines of the constitution, the authority of Parliament is supreme. Ultimate control of the public purse and the financial structure of the government rests with Parliament. This is reflected in the fundamental principles that no tax shall be imposed and no money shall be spent without the authority of Parliament, and that expenditures shall be made only for the purposes authorized by Parliament.

The principle of Parliamentary control of public money is embodied in the concept that there shall be a single fund for receiving and recording all revenues and expenditures. This concept was firmly established in the British North America Act, which directs that all "duties and revenues" shall form one Consolidated Revenue Fund, and in a key provision of the Financial Administration Act which defines the

Fund as "the aggregate of all public moneys that are on deposit at the credit of the Receiver General." All public money shall be paid into the Consolidated Revenue Fund and all payments made from this fund shall be appropriated by Parliament.

The British North America Act provides that all federal Bills that impose a tax or that appropriate public funds must originate in the House of Commons, that all requests for appropriations must come from the government through responsible Ministers, and that the government is solely responsible for such requests. Ministers and their officials are responsible for using public money in accordance with the authority granted by Parliament.

The following sections describe the arrangements under which public money flows into the Consolidated Revenue Fund, is disbursed from the Fund, controlled and accounted for, and finally audited on behalf of Parliament.

A. SOURCES OF PUBLIC MONEY

The government has two major sources of money - revenues and borrowings. Accordingly, public money, as defined by the Financial Administration Act, means "all money belonging to Canada received or collected by the Receiver General or any other public officer in his official capacity or any person authorized to receive or collect such money and includes duties and revenues of Canada, money borrowed by Canada or received through the issue or sale of securities, money received or collected for or on behalf of Canada, and money paid to Canada for a special purpose."

The main sources of federal revenue are the personal and corporate income tax, commodity taxes and customs duties. They are authorized by laws passed by Parliament, namely the Income Tax Act, the Excise Tax Act, the Excise Act, and the Customs Tariff. In addition, there are non-tax revenues, including returns on investments and a wide variety of sources such as fees, rentals, licences, leases and proceeds from sales, etc.

The other major source of money to finance government operations is borrowings. The Minister of Finance, within borrowing limits established by Acts of Parliament, is authorized to borrow money by the issue and sale of securities at such rates of interest and subject to such terms and conditions as the Governor in Council may approve. Although the specific authority of Parliament is required for increased borrowing limits, the Financial Administration Act authorizes the Finance Minister to borrow such sums of money as are required for the redemption of maturing or called securities and to procure temporary loans when the amounts in the Consolidated Revenue Fund are insufficient to meet legally authorized disbursements.

The Minister of Finance, under the Financial Administration Act, has the responsibility for the management of the Consolidated Revenue Fund and the supervision, control and direction of all matters relating to the financial affairs of the government not by law assigned to the Treasury Board or to any other Minister. The Receiver General is responsible for establishing accounts for the deposit of public money with such banks and fiscal agents as are designated by the Minister of Finance.

B. THE APPLICATION OF PUBLIC MONEY

Information on the government's planned revenues and expenditures is presented to Parliament primarily in two types of document - the Budget Speech delivered by the Minister of Finance at any time in the fiscal year, and the Estimates of expenditure for the fiscal year that are tabled by the President of the Treasury Board in the House of Commons. The Budget Speech is the occasion on which the Minister of Finance brings under review the whole financial position of the government, present and prospective, and announces the government's plans and proposals. The information contained in the Estimates outlines the Parliamentary authority, either existing or required, for expenditures.

The presentation of the expenditure plans to Parliament is based on two principles:

- (1) that estimated financial requirements of government should so far as possible be presented to Parliament for consideration at one time; and
- (2) that the responsibility for the preparation and submission of these plans rests with the government. Statutory recognition of this is given in the Financial Administration Act, which places on the Treasury Board, in its role as a Committee of the Privy Council, responsibility for financial management, including Estimates and the review of expenditure plans.

All expenditures require the approval of Parliament. Authorization by Parliament may be in the form of either annual appropriations or continuing appropriation authorities. The distinctions between these two types of authorities are outlined below.

Annual Appropriation Authorities

An annual appropriation is an authorization by Parliament in the form of an Appropriation Act in respect of a specific fiscal year for the expenditure of public money. For legislative purposes, every department's spending plans in the Estimates are subdivided into "votes," each of which becomes the subject of Parliamentary authority and is detailed in the schedules to the Appropriation Act. Since annual Appropriation Acts cover only one fiscal year, any unused appropriation lapses at the end of the fiscal year.

It is important to note that the government is under no obligation to spend the money granted by Parliament; the Appropriation Act simply grants permission to spend, subject to the wording of the vote, the provisions of any other statute applicable to the payment, and any applicable regulations or directions issued by the Governor in Council or the Treasury Board. Therefore the actual amount spent will in almost all cases be less than the amount authorized. Moreover, the government can decide deliberately to curtail authorized spending under a particular vote.

Continuing Appropriation Authorities

Continuing appropriation authorities provide a non-lapsing spending authority to pay money out of the Consolidated Revenue Fund for specific purposes. Appropriations provided in separate Acts of Parliament, commonly known as statutory payments, are by far the most significant. These payments, such as old age security payments, pension and annuity payments, confer a right and an obligation to make a payment whenever a claim qualifies within the provisions of the legislation. The basic conditions laid down in the Acts governing expenditures made under statutory appropriations can be changed only by parliamentary amendment of the legislation.

In addition to those expenditures requiring a separate Act of Parliament, Parliament may authorize through the Estimates process certain non-lapsing appropriations. These include such items as revolving funds and certain other programs which require a continuing authority to effectively achieve their intended purposes.

Estimates

The main purpose of the Estimates is to present to Parliament the spending proposals for the coming fiscal year. With the tabling of Main Estimates in February, Parliament begins its examination of the government's expenditure budget. The Estimates include the proposed votes (spending and authorities) that Parliament is being asked to approve through passage of an Appropriation Act, including budgetary appropriations (amounts that have an impact on budgetary surplus or deficit) and non-budgetary appropriations (amounts required for the making of loans, investments, and advances). In addition, the Estimates include for the information of Parliament estimated budgetary and non-budgetary expenditures under the authority of various statutes previously passed by Parliament.

Under current procedures, Parliamentary deliberations on the Estimates do not conclude until the end of June. Parliament is therefore asked to vote interim supply at the end of March to make it possible for the government to finance its operations from the start of the fiscal year on April 1 to the end of June. Interim supply usually comprises 3/12 of

each Vote in the Estimates - 1/12 for each of the first three months - although it may be more in some specific instances where the expenditure pattern of a program requires it.

The Estimates are referred to the appropriate standing committees of the House of Commons and to the Standing Committee on National Finance of the Senate for detailed consideration. The committees of the House are required to report to the House of Commons by May 31 of the fiscal year; the Senate Committee reports to the Senate at about the same time.

After the Committees of the House of Commons and the Senate have reported on the Estimates, an Appropriation Act is introduced in the House of Commons. It is only when this Appropriation Act is approved by the House of Commons and the Senate, and subsequently given royal assent and release of the appropriation through a Warrant signed by the Governor General, that all the expenditures proposed in the Estimates may actually take place.

When the normal process of Parliamentary approval of Appropriation Acts based on Estimates is unavoidably interrupted, for example by dissolution of Parliament, the Financial Administration Act provides for authorization of expenditures "urgently required for the public good" through the issuance of Special Governor General's Warrants.

It is not possible at the start of a fiscal year to identify all requirements for funds during the fiscal year. In every fiscal year there are certain to be unforeseen events which give rise to additional costs. Moreover, there may be circumstances during the course of the fiscal year in which the government sees fit to alter its expenditure plans as reflected in tabled Estimates. The authority necessary to cover these types of adjustments to Estimates is sought through Supplementary Estimates.

The first Supplementary Estimates are normally presented to Parliament in November, about nine months after the presentation of the Main Estimates; final Supplementary Estimates are normally tabled in March. Both are referred to the Standing Committees of the House of Commons and the Senate for review. These committees follow much the same procedure as that followed in the review of Main Estimates. After the reviews by the committees are completed and reported, an Appropriation Act is introduced. When the Act is approved, the procedures for the release of supply are similar to those of the Main Estimates.

C. CONTROL OF AND ACCOUNTING FOR PUBLIC MONEY

Independent of the functions of planning and authorizing the amounts of money to be obtained or expended for particular items or in total, there must exist adequate means for the accounting for and control of public money.

In the Financial Administration Act, Parliament has laid the foundation for a system of administering all facets of the government's financial activities and has incorporated provision for the effective control and safeguarding of public money. This includes the power and responsibility of Ministers for maintaining control over receipts and expenditures, thereby enabling them to present a strict accounting.

With respect to receipts, the cardinal rule in the Act is that all public money must be deposited in the Consolidated Revenue Fund. The general management of the Fund, the banking arrangements and borrowings, are in the hands of the Minister of Finance. The form of accounts and records to be maintained is the responsibility of the Treasury Board.

Apart from payments to provincial governments authorized by the British North America Act, the Financial Administration Act assigns to Ministers responsibility for all expenditures, conferring on them individually and on the government collectively powers whereby they may maintain control. Each Minister is responsible for the legality, the necessity and the advisability of all payments from public funds under his administration. The responsibility for overall control of public spending is conferred primarily on the Treasury Board.

The Financial Administration Act authorizes the Treasury Board to direct departments and agencies to submit to the Board a division into allotments of each vote included in its Estimates. Once approved by the Treasury Board, these allotments cannot be varied or amended without the approval of the Board and expenditures charged to appropriations are limited to such allotments. To avoid over-expenditures within a fiscal year, commitments coming in course of payment within the year for which Parliament has provided or has been asked to provide appropriations are recorded and controlled by the departments concerned. In addition, departments must maintain records of commitments made under contract that will fall due in succeeding years.

The primary source of information on all actual financial transactions of the government is the Public Accounts of Canada, which are required by the Financial Administration Act to be tabled in Parliament. They include:

- (a) a report on the financial transactions for the fiscal year,
- (b) statements of the revenues and expenditures, and of the assets and liabilities, supported by detailed statements and information, by departments, and
- (c) financial reports by the various Crown corporations.

The other chief accountability reports are the annual statements of budgetary and non-budgetary financial transactions and of the government's cash and debt position, issued by the Minister of Finance and published in the Canada Gazette.

Parliament not only appropriates money for the government - "grants supply to the Crown" - it also legislates through the Financial Administration Act how Ministers and their officials must account for the use of appropriation authorities. Under the Act, the Treasury Board is authorized to regulate the manner and form in which departments and agencies keep their financial records. This includes the establishment of the rules of accounting and financial practices with respect to the control of public money; for financial reporting by departments and agencies; and for the establishment of standards for the internal management and control within departments.

The Public Accounts Committee of the House of Commons is constituted at the beginning of the first session of each Parliament by resolution of the House to examine and inquire into such matters as may be referred to it by the House. This reference invariably includes the annual Public Accounts and the report of the Auditor General.

D. AUDIT

An integral step in Parliament's control of government spending is the independent examination of the government's accounts by the Auditor General of Canada, who is an officer of Parliament.

The legislative responsibilities of the Auditor General include the expression of opinions on financial statements and annual reporting on cases where, in the opinion of the Auditor General, there has been insufficient accounting for or control of public resources, or where money has not been expended for purposes intended. In addition, the Auditor General has authority to report cases where money has been expended without due regard for economy and efficiency and where in his opinion procedures established to measure and report effectiveness are unsatisfactory.

The House of Commons' Standing Committee on the Public Accounts reviews the Public Accounts of Canada and the annual reports of the Auditor General; these documents form the basis of the Committee's inquiries. The results of the Committee's review are reported to the House of Commons.

CHAPTER 2

THE POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM

INTRODUCTION

This chapter highlights the principal features of the government's policy and expenditure management system. Against the background of evolution of the system during the 1970s, the objectives of the changes being introduced at this time are identified. The features of the system are described as they apply to its three principal dimensions: the determination of the government's policy and resource management framework, the organization of Cabinet for executive planning and decision-making, and the planning and management activities of departments and agencies. Finally the principal instruments of multi-year policy and expenditure planning and management - from a multi-year government-wide Fiscal Plan through the Budget-Year Operational Plan for each department - are briefly described.

BACKGROUND

The manner in which the government manages its expenditures is continually evolving in response to changing economic, social, and political circumstances. Evolutionary changes affect the institutional structures and decision-making processes within government. For example, the extension and restructuring of the Cabinet Committee system over a decade ago, including the delegation of certain decision-making responsibilities to Cabinet Committees, has heavily influenced the process through which the government plans and manages its expenditures. Adoption by Cabinet of a detailed framework for total spending within an overall fiscal framework has provided a better context for consideration of spending proposals. Establishment of a ceiling on total spending and its announcement in advance of the fiscal year has created greater discipline in expenditure control.

These and other changes in the policy and expenditure management systems in the 1970s have enabled the government to improve planning and management of expenditures. However, the increasing complexity of government responsibilities, combined with the need for cost effectiveness in meeting these responsibilities from available resources, has indicated a need for further substantial changes in the management of policies and expenditures.

OBJECTIVES OF RECENT CHANGES

In response to these requirements, major changes to the policy and expenditure management system have been introduced. These changes have been aimed primarily at the following objectives:

- (a) to achieve closer integration of the government's priority setting, policy development and expenditure management decision-making processes;
- (b) to decentralize decision-making authority, in recognition of the increasing range and complexity of government responsibilities and the interrelated policies and programs designed to discharge them;
- (c) to increase Ministerial direction and control over the policy, planning and expenditure decisions of the government; and
- (d) to provide an adequate time frame in the planning process, so that Ministers can review existing policies and programs and bring about desirable changes in the use of resources to reflect changing priorities of the government.

PRINCIPAL DIMENSIONS

There are three principal dimensions to the government's policy and expenditure management system: the determination of the framework within which the government will manage its policies and financial and personnel resources; the organization of the Cabinet to perform its executive planning and decision-making functions; and the planning and management activities of departments contributing to the central planning process and developing and delivering programs in response to Cabinet direction. The key features of the policy and expenditure management system are described below as they apply to each of these dimensions.

Determination of the Policy and Resource Management Framework

Policy and resource frameworks within which programs are to be managed are fundamental to the operation of the government. Policies and programs must be developed in the light of available resources; on the other hand, resource limits and the means of managing within them must be established in full recognition of the requirements of government policies. The sometimes conflicting demands for new policies and

programs and for sound fiscal management are reconciled through the establishment of a multi-year Fiscal Plan reflecting government priorities. The development of the Fiscal Plan includes consideration of:

- . the government's overall priorities,
- . the revenue and expenditure implications of current and planned policies and programs, given the likely economic scenario,
- . the desirable fiscal stance under the same economic scenario, and
- . alternatives for achieving different revenue and expenditure levels.

Associated with the government's overall policy direction, then, is a multi-year Fiscal Plan establishing, in light of forecast revenues, levels of total government expenditures. The Plan also includes spending levels or 'envelopes' for various policy sectors within the overall expenditure total. This multi-year plan provides the lead time required to ensure that policy and program changes resulting in changes to the level and distribution of expenditures can be planned and implemented in an orderly fashion. The resource envelopes, in comparison with the projected costs of existing programs, indicate what net expenditure increases or decreases must be planned in each policy sector. Multi-year spending envelopes for policy sectors encourage the thorough assessment of the resource requirements over time of proposed policy or program changes, as well as the evaluation of existing programs and the consideration of trade-offs between competing programs for resources available within an envelope.

Given the complexities and great interdependencies among government programs, there is no perfect number of policy sectors nor is there a perfect definition of the programs within each one. As implementation of the system proceeds, the government will wish to consider certain adjustments to the policy sectors. The program content of the sectors has been designed to maximize the consideration of policy trade-offs within each sector while recognizing that Ministers' responsibilities for their respective departments and agencies should not be dispersed across several sectors and Committees. Currently, there are ten sectors and associated resource envelopes assigned to five Committees of Cabinet. Their program contents are set out in Annex A.

Resource envelopes are defined initially in terms of direct outlays from the Consolidated Revenue Fund. However, some types of government activity do not involve direct expenditure, but do, nevertheless, have real or potential financial consequences for the government. In some cases they are alternatives to direct spending programs. Perhaps the most widely recognized non-cash potential expenditures are loan guarantees and so-called "tax expenditures" - tax measures which, in some sense, provide preferential treatment to individuals, corporations or other levels of government, resulting in lower federal revenues. Where such provisions are clearly related to the program objectives in policy sectors, their level is considered when establishing and managing policy sector resource envelopes. In the case of tax expenditures, for example, the Minister of Finance is responsible for tax policy and thus for tax expenditures. However, a Policy Committee of Cabinet (described below) may request the Minister of Finance to introduce changes in tax expenditures relating to a policy sector. The cost of such changes as are implemented would be offset by a reduction in the direct spending envelope for the policy sector.

Cabinet Organization for Policy and Expenditure Management

The new policy and expenditure management system is an integral component of the Cabinet Committee system. Through the decentralization of decision-making authority to Cabinet Committees, the Cabinet Committee system provides the organizational structure for the determination and management of policies and expenditures.

The Cabinet Committee system is an extension of Cabinet. The organization of the system must be adaptable to changing circumstances and requirements, while remaining consistent with the underlying principles of the policy and expenditure management system. Within the system, there are six committees which form its basis: four Policy Committees (Economic Development, Social Development, Foreign and Defence Policy, and Government Operations), responsible for the determination of policy and program development within their respective policy sectors (see Annex A); and two committees with government-wide responsibilities - Priorities and Planning and Treasury Board.

These committees are related to each other and to the departments and agencies which fall within the scope of their sectors. All Policy Committee chairmen, along with the Minister of Finance, the President of the Treasury Board, and several other Ministers, are members of the Cabinet Committee on Priorities and Planning, chaired by the Prime Minister. Generally, Ministers whose departments and agencies fall within the scope of a Policy Committee are members of that Committee along with the Minister of Finance and the President of the Treasury Board.

Priorities and Planning Committee

The Cabinet Committee on Priorities and Planning is the major forum for the establishment of the government's general directions; and, in the light of anticipated revenues, the multi-year Fiscal Plan. These decisions are taken on the recommendation of the Minister of Finance, in consultation with the President of the Treasury Board, taking into account the level of expenditures and revenues likely to result from existing policies and programs, as well as reports from the Policy Committee chairmen on their policy sector plans and priorities. The resource envelopes, established in the Fiscal Plan for policy sectors in accordance with the overall priorities and objectives of the government, may be accompanied by directions to the Policy Committees on policy and program development.

Many policies and programs serve multiple objectives often relating to more than one policy sector. Also, policy and program proposals relating to one sector may have expenditure implications for programs within another sector. It is primarily the responsibility of the Privy Council Office to identify those situations and to ensure that appropriate arrangements are made (e.g. consultations, joint meetings, etc.) for the consideration of these broader implications. Only when issues cannot be resolved through arrangements at the level of Policy Committees are they referred to the Cabinet Committee on Priorities and Planning for consideration.

Cabinet Policy Committees

Policy Committees are responsible for development of sectoral strategies for policy and program development within the multi-year resource envelopes established in the Fiscal Plan, and in the light of government priorities and directions from the Priorities and Planning Committee. This responsibility includes guidance to departments and agencies for the ongoing development of the Strategic and Operational Plans. Policy Committees are responsible for the policy and program decisions which will determine the allocation of the available financial resources among the various programs within their policy areas. This includes decisions on introduction of new programs and changes - both increases and decreases - to the levels of activity, service or benefits of existing programs.

Treasury Board

The Treasury Board Ministers continue to be responsible for the integrity of the government's financial and related personnel and administrative systems. They determine the level of resources required to deliver efficiently the policies and programs approved

by Policy Committees and they assist those Committees with information on the resource implications of policy or program proposals. Treasury Board provides information on resource allocation options for the Priorities and Planning fiscal planning function as well as the cross-envelope financial implications of proposals considered by Policy Committees. The Board also, through the Office of the Comptroller General, ensures the development and maintenance of adequate departmental systems for program planning, control and evaluation.

Support for Cabinet Committees

The policy and expenditure management system and the Cabinet Committee system are supported by a network of secretariats and committees. Two Ministries of State - for Economic Development and Social Development - provide the support secretariats for their respective Cabinet Committees. For the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy, this support is provided by the Privy Council Office (in addition to the usual Cabinet secretariat functions that it provides to all committees) as well as an inter-departmental committee of Deputy Ministers on foreign and defence policy. The Cabinet Committee on Government Operations is supported by the Privy Council Office and the Treasury Board's secretariat, Treasury Board Canada. The Treasury Board is supported by Treasury Board Canada and the Office of the Comptroller General; the Cabinet Committee on Priorities and Planning by a secretariat within the Privy Council Office.

Departmental Planning and Management

It is essential to effective multi-year policy and expenditure planning that systems be in place to enable departments and agencies to conduct forward strategic and operational planning, to control their activities, to ensure that they are achieving the desired results, and to evaluate the efficiency and effectiveness of programs in comparison with alternatives. These departmental activities provide the input to the central planning and decision-making process and are the basis for sound management of the execution of policy and program directions from Cabinet.

Under the overall direction of the Comptroller General, action plans to strengthen internal planning and control processes are being concurrently implemented by departments and agencies to improve the required systems. Internal planning and control systems are being designed to be consistent with the form of Estimates and Public Accounts which report, respectively, to Parliament, the government's expenditure plans and the actual moneys spent.

PRINCIPAL INSTRUMENTS OF MULTI-YEAR PLANNING AND MANAGEMENT

In order for Cabinet to plan and manage expenditures in a decentralized fashion through Policy Committees, some new methods are being adopted and adjustments are being made to methods previously employed. The principal instruments in the new process include an overall Fiscal Plan, and departmental Strategic Overviews, Multi-year Operational Plans and Budget-Year Operational Plans.

The Fiscal Plan

The key to the operation of the management system is the establishment of a Multi-Year Fiscal Plan. By establishing total expenditures and policy sector envelopes, it provides the resource framework for the future development of sectoral policies and programs. The multi-year framework provides the basis for orderly change to meet future year requirements.

The Fiscal Plan, at the time it is updated and extended each September, includes expenditure and anticipated revenue levels for the current fiscal year, the upcoming year and three future planning years. Based on overall government priorities, fiscal policy considerations, the costs of existing and planned policies and programs, and Policy Committee sectoral plans, expenditure envelopes are set for each policy sector and departmental planning figures established for the initial years. The plan is subject to a regular update each September and may be periodically updated in response to major changes in the economic outlook.

The Strategic Overview

Departmental strategic planning involves the establishment of the department's role, its long-term objectives and the departmental strategies, policies and programs which meet these objectives. It is concerned with ensuring that the department's planning contributes to the development of, and remains responsive to, government policy and direction.

Strategic planning is an ongoing process whose outputs may not be contained in a single document, but rather in a set of documents related to specific departmental program areas. However, it is necessary to provide an overall perspective and annual focus to the strategic planning process in order that Ministers can relate departmental plans to the government's policy priorities and its overall expenditure framework. This perspective is provided by departmental Strategic Overviews.

In response to planning guidelines from the appropriate Policy Committee, all departments develop a multi-year Strategic Overview annually, for submission by the end of March to the committee, and to the Treasury Board for information. The review of this document by the Committee results in confirmation of, or modification to, the department's objectives, general policy direction, and strategies. It may also result in approval of some specific changes in policies and programs, or directions for further development of alternative changes for consideration by the Committee in due course.

The form and content of the Strategic Overview varies according to the nature of the activities of the department, but includes:

- (a) a review of the objectives of the department in the light of the overall and relevant sectoral priorities of the government, including the necessary changes to objectives;
- (b) a review of alternative strategies for pursuing objectives, identifying associated costs, benefits and other issues;
- (c) a description of proposed changes to currently approved policies and programs in relation to the department's objectives and strategies. Such policy and program changes include new programs or program enrichment, as well as elimination or reductions of service, benefits or activity in existing programs; and
- (d) a summary of the findings of program evaluations and the changes proposed as a result of these findings.

The Multi-Year Operational Plan

Departmental operational planning involves the development of program plans and the assignment of resources to carry out the strategies, policies and programs developed and approved in the strategic planning process. Operational planning, in its most detailed stage, specifies the results anticipated, the goals to be achieved and the associated costs.

The Multi-Year Operational Plans are one of the key instruments for monitoring and controlling the allocation of resources within the planning framework. As such, they are continually updated to reflect policy and program decisions taken since the last regular review of Operational Plans. The current details of the plans may be required at any time as input to resource allocation decisions.

The Multi-Year Operational Plans include the following type of information:

- (a) the long-range objectives and strategies which the department is pursuing;
- (b) the manner in which the department is pursuing its long-range objectives and strategies through its programs, activities, and projects defined in a manner which makes it possible to identify clearly:
 - how each program and activity contributes to the objectives of the department,
 - the benefits and results - quantified, where possible and related to resource inputs - anticipated for each program and activity for each year over the planning period,
 - the manner in which the efficiency and effectiveness of programs and activities can and will be evaluated as part of the department's program evaluation plan; and
- (c) historical and projected future trends of the level of demand of program benefits or services and the associated costs.

Departmental Multi-Year Operational Plans, extended to cover a new planning year, are submitted annually at the end of March to Treasury Board for review, and to the appropriate Policy Committees for information; they are continually updated to reflect program or policy changes approved by Cabinet Committees or adjustments in requirements approved by the Treasury Board. An updated Plan accompanies departmental Main Estimates submissions in October.

The Budget Year Operational Plan

The Budget Year Operational Plan comprises the first year (the upcoming year) of the Multi-Year Operational Plan each October. It sets out, more specifically than in the Multi-Year Operational Plan, the key operational goals or targets to be realized in the year for which the Estimates are being prepared and the associated resource requirements. These short-term goals are related, where possible, to measurable end results.

The Budget Year Operational Plan will be structured in a manner that establishes the relationship between the Estimates which will be presented to Parliament and the department's management structure. It will facilitate the assessment of departmental performance and will establish the basis for managerial accountability as well as management control. This plan forms the overall framework within which

departments, subject to the approval of the Estimates, formulate more detailed work plans on a responsibility basis, prepare budgets and manage their operations.

Each department prepares a plan for the evaluation of its programs, to accompany the submission of the Multi-Year Operational Plan and Strategic Overview in March. This indicates, on an annual basis, the planned timing of evaluations of those departmental programs which are amenable to evaluation. A detailed annual evaluation plan is submitted with the Budget-Year Operational Plan specifying the schedule for evaluation of program components during the upcoming year.

SUMMARY

These are, in summary, the principal features of the system by which the government manages its policies and expenditures within the legal and institutional framework described in Chapter 1. Cabinet performs its planning and control functions through a Cabinet Committee system including Policy Committees, a Priorities and Planning Committee and the Treasury Board. Overall policy direction is established within the limits of a Multi-Year Fiscal Plan. Departments and agencies have planning, control and evaluation systems which interface with the central process through Strategic Overviews and Multi-Year and Budget-Year Operational Plans. The following Chapter describes, in more detail, the operation of the management system over time.

CHAPTER 3

THE EXPENDITURE MANAGEMENT CYCLE

INTRODUCTION

This chapter illustrates how the multi-year expenditure plan is developed and adjusted through the annual expenditure management cycle. The major steps in the cycle are identified along with the specific tasks performed by the various participants.

As background to the description of the expenditure management cycle, two concepts are of special importance - firstly the way the period covered by the Fiscal Plan changes over time; and secondly how the planning figures for a given year evolve from a general level years before the fiscal year actually begins, through eventual refinement and translation into Parliamentary authority in the form of Estimates and Appropriation Acts as the fiscal year unfolds.

PERIOD COVERED BY THE FISCAL PLAN

The Fiscal Plan covers either a four- or five-year period, depending on the stage in the annual planning cycle. Each summer concluding in September, there is a major review and extension of the Multi-Year Fiscal Plan. At this point the plan will cover five years:

- . the current fiscal year
- . the upcoming fiscal year (for which Main Estimates are being prepared)
- . planning-year 1
- . planning-year 2, and
- . planning-year 3 (which is being added);

With the end of a fiscal year on March 31, the planning period is reduced to four years. What was the upcoming year in the Fiscal Plan now becomes the current year for which Main Estimates have been tabled; what was planning-year 3 becomes planning-year 2, and so on. These changes to the coverage of the Fiscal Plan are illustrated in table 1, overleaf:

TABLE 1
REVISED COVERAGE OF FISCAL PLAN

	current year	upcoming year	planning year 1	planning year 2	planning year 3
Fiscal Plan in:					
Fall, 1983	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Spring, 1984	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	-
Fall, 1984	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89

EVOLUTION OF EXPENDITURE PLANNING FIGURES

Expenditure planning figures for a given fiscal year are developed through the multi-year planning process as illustrated in table 2, using the 1986-87 fiscal year as the example. Plans for the year are continually refined, from the initial establishment of envelope levels about 42 months before the beginning of the year, through the tabling of final Supplementary Estimates near the end of the fiscal year.

THE ANNUAL CYCLE

Table 2 shows that the process of development of expenditure planning figures for a given fiscal year spans several years. For example, step 1 indicates that in the September, 1982, review of the Fiscal Plan, 1986-87 is the new planning-year 3 for which initial establishment of expenditure levels is undertaken by Priorities and Planning.

The following is a more detailed description of the operation of the annual expenditure planning cycle. At any given step in the annual cycle, four or five different years are being considered, each one at a different stage of refinement. In any given 12-month cycle, therefore, the interrelationships among the planning activities for the various fiscal years covered by the plan are complex.

In order to illustrate, in some detail, not only how expenditure planning figures for a given year are developed, but also the steps in the annual planning cycle, the following description covers one and a half annual cycles and highlights the activities related to one particular fiscal year - 1986-87 - beginning from the time it is being considered as planning-year 1 in the fall of 1984 (step 4 in table 2). Planning for this fiscal year would have progressed from initial establishment of

TABLE 2
EXPENDITURE MANAGEMENT - MAJOR STEPS RELATING TO 1986-1987
FISCAL YEAR

CALENDAR YEAR	STAGE OF EXPEN- DITURE PLANNING FOR 1986-87	ACTION FOR 1986-87
<hr/> 1982		
1. September	Planning-Year 3	. initial establishment by Priorities and Planning Committee of total expen- diture and policy sector envelope levels in Fiscal Plan
<hr/> 1983		
2. September	Planning-Year 2	. review of Fiscal Plan . initial establishment of departmental levels within policy sector envelopes . policy and program changes initiated as required
<hr/> 1984		
3. September	Planning-Year 1	. review of Fiscal Plan . policy and program changes initiated as required
<hr/> 1985		
4. June	Upcoming Year	. Targets established for Estimates formulation
5. September	Upcoming Year	. review Fiscal Plan . policy and program changes initiated as required
6. November	Upcoming Year	. Main Estimates approved
<hr/> 1986		
7. February	Upcoming Year	. Main Estimates tabled
8. September	Current Year	. review of Fiscal Plan including status report and outlook for Current Year
9. November	Current Year	. First regular Supple- mentary Estimates tabled
<hr/> 1987		
10. March	Current Year	. Final regular Supple- mentary Estimates tabled

expenditures in the fall of 1982 (step 1 in table 2). This explanation largely ignores the activities associated with the fiscal years in progress while those final planning stages for the 1986-87 fiscal year are completed.

JUNE-SEPTEMBER 1984 (21-18 months before 1986-87 begins)

1. Cabinet Reviews and Extends Existing Fiscal Plan

The Priorities and Planning Committee of Cabinet conducts a review of the existing multi-year Fiscal Plan in the context of the most recent economic and fiscal outlooks and overall government objectives. The purpose is to extend, for an additional fiscal year, the overall resource framework within which government policies and programs are to be developed; to provide Policy Committees with direction on alternatives to be pursued within the framework; and to revise as required the existing framework and guidelines for the intervening years. This process involves a reconciliation, at least in general terms, of the government's fiscal policy objectives and its other objectives - a reconciliation of various competing demands for limited resources.

During a series of meetings, the Priorities and Planning Committee first considers the updated economic and fiscal outlooks based on:

- (a) a report from the Minister of Finance on the medium-term economic outlook comparing it to the outlook on which the current Fiscal Plan is based. The new outlook covers the year for which the coverage of the Fiscal Plan is being extended - planning-year 3 (1988-89);
- (b) a report from the President of the Treasury Board updating the expenditure component of the existing Fiscal Plan including, if significant, the effects of revisions in the economic outlook, and projecting those expenditures into the new planning-year 3 (1988-89); and
- (c) a report from the Minister of Finance updating the fiscal outlook, i.e. the forecast of total revenues, expenditures and fiscal deficits or surpluses, assessing the financial and economic implications, and expressing views on the necessity and magnitude of adjustments to revenue and expenditure levels.

Against this background, the Priorities and Planning Ministers consider reports from each Policy Committee chairman updating and extending into planning-year 3 the policy sector outlooks and strategies. This includes identification of emerging major policy issues and the resource

implications of alternative responses. Based on these outlooks the chairmen express views with respect to policy sector resource envelopes both within the existing Fiscal Plan and for the new planning-year 3.

Following these deliberations, the Minister of Finance recommends total expenditure ceilings for each year of the Fiscal Plan, and, in consultation with the President of the Treasury Board, policy sector envelope ceilings within the recommended total. Priorities and Planning Ministers then establish the revised 5-year Fiscal Plan, including, with respect to expenditures:

- . the initial ceilings for total expenditures and policy sector envelopes for planning-year 3 (1988-89),
- . revised envelope ceilings for planning-year 2 (1987-88), planning-year 1 (1986-87), and the upcoming year (1985-86), initially established and adjusted during previous reviews, and
- . adjustments, if required, to the envelope ceilings for the current fiscal year (1984-85).

Any variance between the envelope ceilings in the Fiscal Plan and the cost of carrying out existing policies and programs provides an indication of the new resources available for new initiatives, or the minimum level of expenditure reductions which would have to be achieved in the sector before further savings are available to finance new initiatives. In light of these requirements, of the policy considerations raised by the reports of Policy Committee chairmen and of overall government objectives and priorities, the Priorities and Planning Committee establishes general directions for each policy sector to guide the development of policies and programs within the approved expenditure plan. While the regular annual review and extension of the Fiscal Plan occurs during the June-September period each year, the economic and fiscal outlooks may be updated for consideration at any time warranted by circumstances.

SEPTEMBER-DECEMBER 1984 (18-15 months before 1986-87 begins)

2. Policy Committees Develop and Issue Strategic Planning Guidelines to Departments

Based on the revised Fiscal Plan and directions from Priorities and Planning, Policy Committees revise sectoral strategies and work plans and develop guidelines and directions for departments as the basis for preparation of departmental strategic overviews. Policy Committees may

issue guidelines to departments at any time in directing policy and program development which will be reflected in departmental planning documents. Revisions to the Fiscal Plan may require adjustment to the strategies previously developed, and addition of the new planning-year 3 (1988-89) will require extension of the strategy to meet policy objectives within the resource envelopes for that year.

Policy Committees issue guidelines and directions to departments identifying policy and program options that the Committee wishes to see explored in the Strategic Overview, and any changes which may be required in departmental evaluation plans.

3. Treasury Board Adjusts Planning Figures

In the process of reviewing Main Estimates for the upcoming year (1985-86) Treasury Board makes the related adjustments to the detailed expenditure planning figures within the established Fiscal Plan for all years.

4. Treasury Board Issues Instructions on Preparation of Strategic Overviews and Operational Plans

Treasury Board issues guidelines and technical instructions to all departments and agencies for preparation of the Multi-Year Operational Plan to be submitted at the end of March, and the costing of program alternatives in the Strategic Overviews. This information will include the assumptions about the key elements of the economic outlook to be used in adjusting the costs in the current Operational Plans, extending them for the new planning-year 3, and in costing alternatives in Strategic Overviews. Overall procedural and scheduling information relating to the preparation and review of Strategic Overviews, Operational Plans and Estimates is also being provided.

JANUARY-MARCH 1985 (14-12 months before 1986-87 begins)

5. Final Preparation of Strategic Overviews and Multi-Year Operational Plans

Departments conclude preparation of Strategic Overviews and Multi-Year Operational Plans following the guidelines provided by Policy Committees and the Treasury Board. Both documents are provided to the appropriate Policy Committee and the Treasury Board by the end of March.

APRIL-JUNE 1985 (11-9 months before 1986-87 begins)

6. Strategic Overviews and Multi-Year Operational Plans Reviewed by
Policy Committee and Treasury Board Secretariats

Policy Committee secretariats review the Strategic Overviews with departments and agencies in the light of:

- . the guidelines and directions provided by the Policy Committee for preparation of the overviews;
- . overall priorities and strategy for the policy sector;
- . the resources required for existing programs as indicated in the currently approved Multi-Year Operational Plans;
- . the resources available within the policy sector envelopes in the Fiscal Plan;
- . the results of program evaluations and ongoing departmental evaluation plans; and
- . the inter-program implications within the scope of the Policy Committee's responsibility, to ensure that proposed policy or program changes are complementary in achieving common objectives.

Policy Committee secretariats prepare a report for the Committees on the Strategic Overviews, including an assessment of and recommendations on the alternative policy and program changes identified. These reports include an assessment of the resource implications of options for change in relation to the resources available in the policy sector envelopes.

The secretariat of the Treasury Board reviews the multi-year Operational Plans with departments and agencies to:

- . determine or update the level of resources required to carry out currently approved policies and programs in the upcoming year (1986-87) and planning years 1 and 2. The costs for the current year, the upcoming year and planning-year 1 are revisions of those in the currently-approved Multi-Year Operational Plan; the costs for planning-year 2 (1988-89) are being established for the first time;
- . examine program efficiency;
- . examine program design to ensure that the means of delivery are consistent with objectives and facilitate evaluation; and
- . ensure consistency with government management policies.

Upon completion of their review, the secretariat of the Treasury Board will advise departments and agencies and the Policy Committee secretariats of the recommendations to the Treasury Board on the level of resources required to carry out currently-approved policies and programs through planning-year 2 (1988-89).

Throughout their respective reviews with departments and agencies, the secretariats of the Treasury Board and at the Policy Committees will exchange information. Specifically, with respect to the Strategic Overview, the secretariat of the Treasury Board assists the Policy Committee secretariats by:

- . providing cost and other financial analysis of alternative program changes presented in the Strategic Overview;
- . identifying any expenditure implications beyond the scope of a particular Committee's envelopes; and
- . identifying specific components of programs which should be considered for more immediate efficiency and effectiveness evaluation.

With respect to the Operational Plans, the Policy Committee secretariats will bring to the attention of the secretariat of the Treasury Board those instances where the Operational Plans appear to be inconsistent with the policies and programs which have previously been approved by the Policy Committee.

7. Multi-Year Operational Plans Reviewed by Treasury Board

The Treasury Board reviews the Multi-Year Operational Plans and the assessments of its secretariat and considers any appeals by individual Ministers of the secretariat's recommendations pertaining to their portfolios. The Board then approves reference levels for expenditure planning purposes, indicating the level of resources required to deliver approved policies and programs. These reference levels are reported to the Priorities and Planning Committee.

8. Treasury Board Issues Revised Multi-Year Operational Planning Figures

In order to provide the benchmarks by which policy and program changes may be considered, Treasury Board informs departments and agencies and Policy Committees of the approved expenditure planning reference levels - the cost of delivering currently-approved policies and programs - included in the Treasury Board report to Priorities and Planning. These figures are subject to adjustment due to possible Ministerial appeal to Cabinet.

These are the base figures which subsequently will be adjusted to reflect all policy and program changes approved by Policy Committees or technical adjustments approved by the Treasury Board. For the upcoming year (1986-87) they represent the basis on which departments and agencies will prepare their Main Estimates, subject to subsequent Policy Committee and Treasury Board decisions. For planning-years 1 and 2, they represent the revised and the initial Operational Planning figures, respectively, pending further Ministerial decisions.

9. Strategic Overviews Reviewed by Policy Committees

Policy Committees review Strategic Overviews and the assessments prepared by their secretariats, and revise, as required, strategies to be pursued by departments and agencies. These revisions include policy and program changes required to alter and extend the previously-approved strategy to cover the new planning-year 2 (1988-89), and to meet any new policy or resource requirements which have emerged for years covered by the previous strategy.

On the basis of these deliberations, and the initiated discussions in the Priorities and Planning Committee of the fiscal outlook and government priorities, (see step 1), Policy Committees prepare reports to the Priorities and Planning Committee on the revised strategy for each policy sector. These reports indicate how the strategies would pursue sectoral objectives and how the associated resources would be provided within the approved envelopes.

JUNE-OCTOBER 1985 (9-6 months before 1986-87 begins)

10. Cabinet Reviews and Extends the Fiscal Plan

In the course of the annual Fiscal Plan review (see step 1), Priorities and Planning confirms the expenditure planning figures for the upcoming year (1986-87).

11. Departments Prepare Main Estimates and Budget-Year Operational Plans

Departments and agencies prepare their proposed Main Estimates and Budget-Year Operational Plans for submission to the Treasury Board by the end of October. Technical instructions are provided in advance by the Treasury Board. These plans are based on the resource reference levels established by the Treasury Board in June (step 8) adjusted for all subsequent Policy Committee and Treasury Board decisions. These documents are also provided for the information of Policy Committees.

NOVEMBER-DECEMBER 1985 (5-4 months before 1986-87 begins)

12. Treasury Board Reviews and Approves Main Estimates and Budget-Year Operational Plans

The Treasury Board reviews Main Estimates proposals and the supporting Budget-Year Operational Plans of departments and agencies to ensure that:

- . they are consistent with the previously approved departmental strategy and reflect the approved policy and program changes;
- . they are consistent with approved operational policies and practices of the government and Treasury Board;
- . cost estimates are accurate and the plans reflect the most efficient use of resources to achieve necessary results;
- . operational targets are realistic considering previous performance and previously approved programs and policies;
- . the format for Estimates is consistent with the requirements of Parliament and plans are described to facilitate operational control and effectiveness evaluation; and
- . any significant change in previously approved resource levels for a program has been brought to the attention of the appropriate Policy Committee so that policy or program changes to reduce costs can be approved if necessary.

Once approved by the Treasury Board and ratified by the Priorities and Planning Committee, Main Estimates levels are conveyed to departments and agencies, who adjust their Budget-Year Operational Plan accordingly.

FEBRUARY 1986 (1 month before 1986-87 begins)

13. Main Estimates Tabled in Parliament

The President of the Treasury Board tables the Main Estimates for the upcoming year (1986-87) in Parliament and outlines the details of the government's spending plans for the year.

MARCH 1986 (immediately prior to 1986-87 beginning)

14. Parliament Appropriates Interim Supply on Main Estimates

JUNE 1986 (3 months into 1986-87)

15. Parliament Appropriates Full Supply on Main Estimates

OCTOBER-NOVEMBER 1986 (6-7 months into 1986-87)

16. First Regular Supplementary Estimates Reviewed and Tabled

Departments and agencies submit, by the beginning of October, Supplementary Estimates proposals along with associated revisions to Budget-Year and Multi-Year Operational Plans. These submissions reflect decisions of Policy Committees and the Treasury Board since the approval of Main Estimates the previous December.

Treasury Board reviews submissions as in Main Estimates review (step 12) and approves them. The President of the Treasury Board tables the Supplementary Estimates in Parliament.

DECEMBER 1986 (9 months into 1986-87)

17. Parliament Appropriates Supply on Supplementary Estimates

JANUARY-MARCH 1987 (10-12 months into 1986-87)

18. Final Regular Supplementary Estimates Reviewed and Approved

Departments and agencies submit Final Supplementary Estimates proposals in February. Treasury Board reviews submissions as in First Supplementary Estimates review (step 16) and approves them.

The President tables the Supplementaries in March in Parliament, which appropriates supply before the fiscal year ends.

OCTOBER 1987 (7 months after 1986-87 ends)

19. Public Accounts Tabled

The Public Accounts are tabled in Parliament, providing a detailed accounting for the expenditure of public funds during the fiscal year.

ANNEX A

CABINET COMMITTEES AND POLICY SECTOR RESOURCE ENVELOPES¹

CABINET COMMITTEE — PRIORITIES AND PLANNING

1. FINANCIAL ARRANGEMENTS ENVELOPE

Finance

- Subsidies under BNA Act
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements
- Utilities Income Tax Transfers
- Reciprocal Taxation

Public Works

- Municipal Grants

2. PUBLIC DEBT ENVELOPE

Finance

- Public Debt — Interest & Amortization

CABINET COMMITTEE — ECONOMIC DEVELOPMENT

3. ECONOMIC DEVELOPMENT ENVELOPE

Agriculture

- Department

- Canadian Dairy Commission

- Canadian Livestock Feed Board

- Farm Credit Corporation *

Communications

- Department

Consumer and Corporate Affairs

- Department

Economic Development — Ministry of State

Energy, Mines and Resources

- Minerals
- Earth Sciences

*Non-Budgetary.

1. Envelope expenditures are identified by department (eg., Finance) and, as required, by agency (eg., Canadian Dairy Commission) in relationship to the appropriate department (eg., Agriculture). Where the programs of a single department are in more than one envelope, both the department (eg., Finance) and the programs (eg., Subsidies under BNA Act, etc.) are identified.

Environment

Forestry

Fisheries and Oceans

Department

Industry, Trade and Commerce

Department

Canadian Commercial Corporation

Export Development Corporation*

Federal Business Development Bank

Foreign Investment Review Agency

Standards Council of Canada

Labour

Department

Canada Labour Relations Board

Regional Economic Expansion

Department

Cape Breton Development Corporation

Science and Technology

Department

National Research Council

Natural Sciences & Eng. Research Council

Science Council of Canada

Supply and Services

Unsolicited Proposals for R and D

Transport

Department

Air Canada

Canadian Transport Commission

*Non-Budgetary

4. ENERGY ENVELOPE

Energy, Mines and Resources

- Energy Budgetary
- Energy Non-Budgetary
- Petroleum Compensation Program
- Sarnia-Montreal Pipeline
- Canadian Home Insulation Program (CHIP)

Atomic Energy Control Board

Atomic Energy of Canada Limited

National Energy Board

Petro Canada*

Economic Development

Northern Pipeline Agency

CABINET COMMITTEE – SOCIAL DEVELOPMENT

5. SOCIAL AFFAIRS ENVELOPE

Communications

Arts and Culture

Canada Council

Canadian Broadcasting Corporation

Canadian Film Development Corporation

Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission

National Arts Centre Corporation

National Film Board

National Library

National Museums of Canada

Public Archives

Social Sciences & Humanities Research Council

Employment and Immigration

Department

Advisory Council on Status of Women

Immigration Appeal Board

Status of Women – Office of the Co-ordinator

*Non-Budgetary

Environment

Environment Programs

Indian Affairs and Northern Development

Department

Northern Canada Power Commission

Labour

Canadian Centre for Occupational Health & Safety
Fitness and Amateur Sport

National Health and Welfare

Department

Medical Research Council

Public Works

Canada Mortgage & Housing Corporation

Secretary of State

Department

Social Development — Ministry of State**Treasury Board Canada**

Student, Youth & Other Employment

Veterans Affairs

Department

6. JUSTICE AND LEGAL ENVELOPE**Justice**

Department

Canadian Human Rights Commission

Commissioner for Federal Judicial Affairs

Law Reform Commission of Canada

Supreme Court of Canada

Tax Review Board

Solicitor General

Department

Correctional Services

National Parole Board

Royal Canadian Mounted Police

CABINET COMMITTEE – FOREIGN AND DEFENCE POLICY

7. EXTERNAL AFFAIRS ENVELOPE

External Affairs

Department

Canadian International Development Agency

International Development Research Centre

International Joint Commission

Finance

Official Development Assistance – Loans and investments*

8. DEFENCE ENVELOPE

National Defence

Department

CABINET COMMITTEE – GOVERNMENT OPERATIONS

9. PARLIAMENT ENVELOPE

Parliament

The Senate

House of Commons

Library of Parliament

*Non-Budgetary

10. SERVICES TO GOVERNMENT ENVELOPE

Finance

Department

Auditor General

Insurance

Tariff Board

Governor General & Lieutenant-Governors

National Revenue

Department

Post Office

Department

Privy Council Office

Canadian Intergovernmental Conference Secretariat

Chief Electoral Officer

Commissioner of Official Languages

Economic Council of Canada

Public Service Staff Relations Board

Public Works

Department

National Capital Commission

Secretary of State

Public Service Commission

Supply and Services

Department

Statistics Canada

Treasury Board Canada

Comptroller General

10. ENVELOPPE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Finances	Ministère
Vérificateur général	
Assurances	
Commission du tarif	
Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs	
Revenu national	Ministère
Postes	Ministère
Conseil privé	
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	
Directeur général des élections	
Commissaires aux langues officielles	
Conseil économique du Canada	
Commissaire des relations de travail dans la Fonction publique	
Travaux publics	Ministère
Commission de la Capitale nationale	
Secrétariat d'État	Commission de la Fonction publique
Approvisionnements et Services	Ministère
Statistique Canada	
Le Conseil du Trésor du Canada	
Contrôleur général	

6. ENVELOPPE DES AFFAIRES LÉGALES ET DE LA JUSTICE

Justice

Ministère

Commission canadienne des droits de la personne

Commissaire à la magistrature fédérale

Commission de réforme du droit du Canada

Cour suprême du Canada

Commission de révision de l'impôt

Solliciteur général

Ministère

Services correctionnels

Commission des libérations conditionnelles

Gendarmerie royale du Canada

COMITÉ DU CABINET – POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA DÉFENSE

7. ENVELOPPE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Affaires extérieures

Ministère

Agence canadienne de développement international

Centre de recherches pour le développement international

Commission mixte internationale

Finances

Aide officielle au développement – Prêts et investissements*

8. ENVELOPPE DE LA DÉFENSE

Défense nationale

Ministère

COMITÉ DU CABINET – OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

9. ENVELOPPE DU PARLEMENT

Parlement

Sénat

Chambre des communes

Bibliothèque du Parlement

*Non budgétaire

Emploi et Immigration
Ministère

Conseil consultatif de la situation de la femme

Commission d'appel de l'immigration

Situation de la femme — Bureau de la coordonnatrice

Environnement

Programmes de l'environnement

Affaires indiennes et du Nord
Ministère

Commission d'énergie du Nord canadien

Travail

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Santé et sport amateur

Santé nationale et Bien-être social
Ministère

Conseil des recherches médicales

Travaux publics

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Secrétariat d'État
Ministère

Développement social — Ministère d'État

Le Conseil du Trésor du Canada

Emplois d'été, placement des jeunes et autres initiatives à l'emploi

Affaires des anciens combattants
Ministère

*Non budgétaire

4. ENVELOPPE DE L'ÉNERGIE

Énergie, Mines et Ressources	
Énergie — Budgétaire	
Énergie — Non budgétaire	
Programme d'indemnisation pétrolière	
Pipeline Sarnia-Montréal	
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)	
Commission de contrôle de l'énergie atomique	
Énergie atomique du Canada Limitée	
Office national de l'énergie	
Pétro Canada *	
Développement économique	
Administration du pipeline du Nord	

COMITÉ DU CABINET — DÉVELOPPEMENT SOCIAL

5. ENVELOPPE DES AFFAIRES SOCIALES

Communications	
Arts et culture	
Conseil des Arts du Canada	
Société Radio-Canada	
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	
Corporation du centre national des Arts	
Office national du film	
Bibliothèque nationale	
Musées nationaux du Canada	
Archives publiques	
Conseil de recherches en sciences humaines	
* Non budgétaire	

Energie, Mines et Ressources
Minéraux
Sciences de la Terre

Environnement
Forêtserie

Pêches et Océans
Ministère

Industrie et Commerce
Ministère

Corporation commerciale canadienne

Société pour l'expansion des exportations *

Banque fédérale de développement

Agence d'examen de l'investissement étranger

Conseil canadien des normes

Travail
Ministère

Conseil canadien des relations du travail

Expansion économique régionale

Ministère

Société de développement du Cap-Breton

Science et technologie
Ministère

Conseil national de recherches

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie

Conseil des sciences du Canada

Approvisionnement et Services

Propositions spontanées de R et D

Transports

Ministère

Air Canada

Commission canadienne des transports

* Non budgétaire

COMITÉ DU CABINET ET ENVELOPPES DES RESSOURCES
DES SECTEURS DES POLITIQUES¹

COMITÉ DU CABINET – PRIORITÉS ET PLANIFICATION

1. ENVELOPPE DES ARRANGEMENTS FISCAUX

Finances

Subventions prévues par l'AANB

Arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

Taxation réciproque

Travaux publics

Subventions aux municipalités

2. ENVELOPPE DE LA DETTE PUBLIQUE

Finance

Dettes publiques – Intérêts et amortissement

COMITÉ DU CABINET – DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

3. ENVELOPPE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Agriculture

Ministère

Commission canadienne du lait

Office canadien des provenances

Société du crédit agricole*

Communications

Ministère

Consommation et Corporations

Ministère

Développement économique – Ministère d'État

*Non budgétaire

1. Les enveloppes des dépenses sont identifiées par ministère (i.e., Finances) et au besoin, par organisme (i.e., Commission canadienne du lait) en rapport avec le ministère approprié (i.e., Agriculture). Quand les programmes sont réparties dans plus d'une enveloppe, le ministère (i.e., Finances) et les programmes (i.e., Subventions prévues par l'AANB) sont identifiés.

MARS 1986 (immédiatement avant le début de l'année 1986-1987)

14. Le Parlement affecte des crédits provisoires qui seront compris dans le budget principal

JUIN 1986 (3 mois après le début de l'année 1986-1987)

15. Le Parlement affecte tous les crédits compris dans le budget

OCTOBRE-NOVEMBRE 1986 (6-7 mois après le début de l'année 1986-1987)

16. Examen et présentation du premier Budget supplémentaire

Les ministères et les organismes présentent au plus tard dans les premiers jours d'octobre un Budget supplémentaire accompagné des rajustements apportés au plan d'exploitation pour l'année budgétaire et au Plan d'exploitation pluriannuel. Ces budgets supplémentaires reflètent les décisions des comités des politiques et du Conseil du Trésor du Canada survenues depuis l'approbation du budget principal au mois de décembre précédent.

Le Conseil du Trésor du Canada examine les budgets supplémentaires comme il l'a fait pour le Budget des dépenses principal (étape 12) et les approuve. Le Président du Conseil du Trésor du Canada présente le Budget supplémentaire au Parlement.

DECEMBRE 1986 (9 mois après le début de l'année 1986-1987)

17. Le Parlement affecte les crédits compris dans le budget supplémentaire

JANVIER-MARS 1987 (10 à 12 mois après le début de l'année 1986-1987)

18. Examen et approbation du Budget supplémentaire final

Les ministères et les organismes présentent en février leur budget supplémentaire final. Le Conseil du Trésor du Canada les examine comme à l'étape 16 et les approuve.

Le Président présente en mars le Budget supplémentaire au Parlement, lequel affecte les crédits au cours de l'année financière.

OCTOBRE 1987 (7 mois après la fin de l'année 1986-1987)

19. Présentation des Comptes publics

Les Comptes publics sont présentés au Parlement; ils donnent un compte rendu détaillé des dépenses de deniers publics pour l'année financière considérée.

NOVEMBRE-DECEMBRE 1985 (5-4 mois avant le début de l'année 1986-1987)

12. Examen et approbation des budgets des dépenses principaux et des plans d'exploitation pour l'année budgétaire

Le Conseil du Trésor du Canada examine les budgets des dépenses principaux et les plans d'exploitation pour l'année budgétaire présentés par les ministères et les organismes pour s'assurer

qu'ils sont conformes à la stratégie des ministères précédemment approuvée et qu'ils tiennent compte des changements apportés aux politiques et aux programmes;

qu'ils sont conformes aux politiques et aux pratiques du gouvernement et du Conseil du Trésor du Canada concernant l'exploitation;

que les coûts sont bien calculés et que les plans tirent le meilleur parti possible des ressources disponibles;

que les objectifs visés par les plans sont réalistes, compte tenu de la performance antérieure et des politiques et des programmes précédemment approuvés;

que la présentation matérielle des budgets est conforme aux exigences du Parlement et que les plans sont organisés de façon à faciliter l'examen des activités et l'évaluation de l'efficacité;

que tout changement important dans les ressources précédemment approuvées pour un programme a été signalé au comité des politiques compétent pour que les changements visant à réduire les coûts puissent être éventuellement autorisés.

Une fois approuvés par le Conseil du Trésor du Canada et ratifiés par le Comité des priorités et de la planification, les montants qui figurent dans les budgets des dépenses principaux sont communiqués aux ministères et aux organismes qui rajustent en conséquence leur plan d'exploitation pour l'année budgétaire.

FEVRIER 1986 (1 mois avant le début de l'année 1986-1987)

13. Présentation du Budget des dépenses principal au Parlement

Le Président du Conseil du Trésor du Canada présente au Parlement le Budget des dépenses pour l'année suivante (1986-1987) et donne un aperçu des plans de dépenses pour l'année.

Ce sont ces montants que l'on modifiera par la suite pour tenir compte des changements approuvés par les comités des politiques ou des rajustements techniques autorisés par le Conseil du Trésor du Canada. Pour l'année suivante (1986-1987), ils représentent la base à partir de laquelle les ministères et les organismes établiront leur budget des dépenses principal, sous réserve des décisions ultérieures du comité des politiques et du Conseil du Trésor du Canada. Pour les années 1 et 2, ils représentent respectivement les montants révisés et les montants initiaux prévus dans le plan d'exploitation, en attendant que les ministres prennent une décision.

9. Examen des stratégies globales par les comités des politiques

Les comités des politiques font l'examen des stratégies globales des estimations de leurs secrétariats et font, au besoin, la révision des stratégies que devront suivre les ministères et les organismes. Ces révisions comprennent les modifications apportées à la politique et au programme en vue de modifier et prolonger la stratégie préalablement approuvée pour couvrir l'année 2 (1988-1989) et pour faire satisfaction aux nouvelles politiques et besoins en ressources qui se sont développées au cours des années couvertes par la stratégie précédente.

En tenant compte de ces délibérations et des discussions entamées au Comité des priorités et de la planification des perspectives financières et des priorités du gouvernement, (voir étape 1), les comités des politiques rédigent des rapports à l'intention du Comité des priorités et de la planification sur la stratégie révisée pour chaque secteur de politique. Ces rapports font voir comment les stratégies poursuivraient les objectifs sectoriels et comment les ressources nécessaires seraient fournies dans les enveloppes approuvées.

JUIN-OCTOBRE 1985 (9-6 mois avant le début de l'année 1986-1987)

10. Examen par le Cabinet et prolongement du plan financier

Au cours de la révision du Plan financier annuel (voir étape 1) le comité des priorités et de la planification confirme les chiffres sur la planification des dépenses pour l'année suivante (1986-1987).

11. Etablissement, par les ministères, du Budget des dépenses principal et du Plan d'exploitation pour l'année budgétaire

Les ministères et les organismes établissent, pour l'année budgétaire, leur Budget des dépenses principal et leur Plan d'exploitation qu'ils présentent au Conseil du Trésor du Canada au plus tard à la fin octobre. Les instructions techniques sont données à l'avance par le Conseil du Trésor du Canada. Ces plans se fondent sur les niveaux de référence des ressources fixés par le Conseil du Trésor du Canada en juillet (étape 8) rajustés pour tenir compte de toutes les décisions ultérieures du comité des politiques et du Conseil du Trésor du Canada. Ces documents sont aussi présentés aux comités des politiques.

L'examen terminé, le Conseil du Trésor Canada communique aux ministres, aux organismes et aux secrétariats des comités des politiques les recommandations du Conseil du Trésor du Canada relatives aux ressources nécessaires pour réaliser les politiques et les programmes de l'année 2 (1988-1989).

Pendant les examens respectifs avec les ministères et les organismes le Conseil du Trésor Canada et les comités des politiques échanagent des renseignements. Plus précisément, en ce qui concerne l'examen des stratégies globales, le Conseil du Trésor Canada aide les secrétariats en effectuant l'analyse des coûts et l'analyse financière des modifications des programmes proposées dans la stratégie globale;

en leur faisant remarquer les répercussions des dépenses sur les enveloppes des autres comités; et

en repérant les composantes des programmes dont il convient drait peut-être d'évaluer en priorité l'efficience et l'efficacité.

En ce qui concerne les plans d'exploitation, les secrétariats des comités des politiques signalent au Conseil du Trésor Canada les cas où les plans d'exploitation paraissent incompatibles avec les politiques et les programmes précédemment approuvés par le comité des politiques compétent.

7. Examen des plans d'exploitation plurianuels par le Conseil du Trésor du Canada

Le Conseil du Trésor du Canada examine les plans d'exploitation plurianuels, les évaluations de son Secrétariat et les appels que les ministres envisagent de présenter à la suite des recommandations du secrétariat concernant leur portefeuille. Le Conseil approuve alors les niveaux de référence pour la planification des dépenses en indiquant les ressources nécessaires pour réaliser les politiques et les programmes approuvés. Les niveaux de référence sont signalés au Comité des priorités et de la planification.

8. Le Conseil du Trésor du Canada divulgue les montants affectés provisoirement pour la période de planification plurianuelle

Afin de leur fournir des points de repère, le Conseil du Trésor du Canada communique aux ministères, aux organismes et aux comités des politiques les niveaux de référence approuvés pour la planification des dépenses - les coûts de réalisation des politiques et des programmes - figurant dans le rapport du Conseil du Trésor du Canada destiné au Comité des priorités et de la planification. Ces montants sont susceptibles d'être modifiés si les ministères en appellent au Cabinet.

AVRIL-JUIN 1985 (11-9 mois avant le début de l'année 1986-1987)

6. Examen des stratégies globales et des plans d'exploitation
pluriannuels par les secrétariats des comités des politiques
et du Conseil du Trésor du Canada

Les secrétariats des comités des politiques examinent les stratégies globales avec les ministères et les organismes à la lumière

des lignes directrices et des directives données par le comité des politiques pour l'établissement des stratégies;
des priorités globales et de la stratégie du secteur des politiques;
des ressources disponibles pour les enveloppes pour le Plan financier, et

des répercussions sur les autres programmes relevant de l'autorité du comité des politiques pour s'assurer que les changements proposés aux politiques et aux programmes se complètent et visent des objectifs communs.

Les secrétariats des comités des politiques rédigent, à l'intention des comités, un rapport sur les stratégies globales qui comprend une évaluation et des recommandations de la politique de rechange et des changements proposés aux programmes. Le rapport comprend aussi une évaluation des répercussions des divers changements proposés sur les ressources disponibles dans les enveloppes.

Le Conseil du Trésor Canada examine les plans d'exploitation pluriannuels avec les ministères et les organismes pour:

déterminer et rajuster les ressources nécessaires pour réaliser les politiques et les programmes approuvés pour l'année suivante (1986-1987) et pour les années 1 et 2; les coûts pour l'année courante, pour l'année suivante et pour l'année 1 sont des rajustements de ceux du Plan d'exploitation pluriannuel approuvé, alors que les coûts de l'année 2 (1988-1989) sont établis pour la première fois;

examiner l'efficacité des programmes;

examiner la conception des programmes pour s'assurer que les moyens d'exécution tiennent compte des objectifs et facilitent l'évaluation; et

s'assurer qu'ils sont conformes aux politiques de gestion publiques.

des politiques peuvent donner n'importe quand aux ministères, pour l'élaboration des politiques et des programmes, des directives qui se reflètent dans les documents de planification des ministères. Les révisions du Plan financier peuvent nécessiter le rajustement des stratégies précédemment élaborées; par ailleurs, l'adjonction de la nouvelle année 3 (1988-1989) demandera que l'on élargisse la stratégie de façon à satisfaire aux objectifs des politiques avec les enveloppes de cette année-là.

Les Comités des politiques donnent des lignes directrices et des directives aux ministères et aux organismes compris dans leur secteur des politiques pour les aider à établir les stratégies globales qu'ils présenteront à la fin mars. Ces directives précisent les options en matière de politiques et de programmes ainsi que les évaluations des programmes que le comité aimerait que l'on considère particulièrement dans les stratégies globales.

3. Le Conseil du Trésor du Canada apporte des ajustements aux dépenses prévues

Au cours de la révision du Budget principal de l'année suivante (1985-1986), le Conseil du Trésor du Canada apporte les ajustements nécessaires aux détails des chiffres des dépenses prévues à l'intérieur du Plan financier établi pour toutes les années.

4. Le Conseil du Trésor du Canada donne des instructions pour l'établissement des stratégies globales et des plans d'exploitation

Le Conseil du Trésor du Canada donne des lignes directrices et des instructions techniques à tous les ministères et organismes pour l'établissement du Plan d'exploitation pluriannuel devant être présenté à la fin de mars et pour le calcul des coûts des options contenues dans les stratégies globales. Les renseignements comprennent des hypothèses sur les éléments clés de la perspective économique, hypothèses à utiliser pour le rajustement des coûts des plans d'exploitation de l'année courante et pour le calcul de ceux de la nouvelle année 3 et de ceux des options contenues dans les stratégies globales. Il donne aussi des instructions sur la procédure à suivre pour la préparation et l'examen des stratégies globales, des plans d'exploitation et du budget des dépenses principal et fournit des précisions au sujet du calendrier des travaux.

JANVIER-MARS 1985 (14-12 mois avant le début de l'année 1986-1987)

5. Préparation finale des stratégies globales et des plans d'exploitation pluriannuels

Les ministères et les organismes terminent la préparation de leurs stratégies globales et de leurs plans d'exploitation pluriannuels à la suite des directives fournies par les comités des politiques et au Conseil du Trésor du Canada. Ces documents sont remis au comité des politiques compétent et au Conseil du Trésor du Canada au plus tard le 31 mars.

ressources. D'après ces données, les présidents émettent une opinion sur les enveloppes du secteur des politiques pour le Plan financier existant et pour la nouvelle année 3.

A la suite de ces délibérations, le ministre des Finances recommande les plafonds des dépenses pour chaque année du Plan financier et, de concert avec le Président du Conseil du Trésor du Canada, recommande les plafonds des enveloppes de chaque secteur des politiques, compte tenu du montant total recommandé. Les ministres qui s'occupent des priorités et de la planification établissent ensuite le Plan financier quinquennal révisé qui comprend :

les plafonds initiaux des dépenses totales et des enveloppes des secteurs des politiques pour l'année 3 (1988-1989),

les plafonds révisés des enveloppes pour l'année 2 (1987-1988), l'année 1 (1986-1987) et pour l'année suivante (1985-1986), établis et rajustés au cours des examens précédents, et

les rajustements éventuels des plafonds des enveloppes de l'année financière courante (1984-1985).

La différence qui existe entre les plafonds des enveloppes fixés dans le plan financier et le coût de réalisation des politiques et des programmes existants donne une indication des nouvelles ressources disponibles pour les nouvelles initiatives ou du niveau minimum des réductions de dépenses qu'il faudrait réaliser pour faire des économies qui permettent de financer de nouvelles initiatives. Compte tenu de ces exigences, des points soulevés dans les rapports des présidents des comités des politiques et des objectifs globaux du gouvernement, le Comité des priorités et de la planification établit, à l'intention de chaque secteur des politiques, des directives générales pour l'élaboration des politiques et des programmes conformément au plan des dépenses qui a été approuvé. Bien que l'examen annuel régulier et l'extension du plan financier se fassent chaque année au cours de la période s'étendant de juin à septembre, les perspectives économiques et financières peuvent être révisées, pour étude en tout temps, selon les circonstances.

SEPTEMBRE-DECEMBRE 1984 (18-15 mois avant le début de l'année 1986-1987)

2. Les comités des politiques élaborent des lignes directrices qu'ils adressent aux ministères

En se fondant sur le Plan financier révisé et sur les directives du Comité des priorités et de la planification, les comités des politiques élaborent des lignes directrices et des instructions destinées aux ministères pour les aider à établir leurs stratégies globales. Les Comités

tableau 2). L'explication tient peu compte des activités qui intéressent les années financières qui seront en cours lorsque se dérouleront les derniers stades de la planification pour l'année financière 1986-1987.

JUIN-SEPTEMBRE 1984 (21-18 mois avant le début de l'année 1986-1987)

1. Le Cabinet examine et prolonge le plan financier existant

Chaque automne, le Comité des priorités et de la planification examine le Plan financier pluriannuel existant en tenant compte des données économiques et financières plus récentes et des objectifs globaux du gouvernement. Le but de cet examen est d'ajouter une année au cadre global des ressources dans lequel s'inscrivent les politiques et les programmes publics, de donner aux comités des politiques des indications quant aux objectifs que l'on pourrait viser dans le cadre de la planification et de modifier au besoin les lignes directrices et le cadre existants pour les années intermédiaires. Ce processus demande que l'on concilie, du moins en général, les objectifs de la politique financière publique et les autres objectifs du gouvernement, c'est-à-dire que l'on répartisse judicieusement les ressources limitées entre de nombreuses demandes.

Au cours d'une série de réunions, le Comité des priorités et de la planification examine d'abord la situation économique et financière en

s'aidant:

- (a) d'un rapport du ministre des Finances sur la perspective économique à moyen terme et en la comparant aux données qui ont servi de base au plan financier de l'année courante. Leur examen s'étend à la nouvelle année couverte par le plan financier, c'est-à-dire à l'année 3 (1988-1989);
- (b) d'un rapport du Président du Conseil du Trésor du Canada mettant à jour les dépenses du Plan financier existant. Ce rapport signale, s'ils sont importants, les effets des rajustements de la perspective économique et projette ces dépenses sur la nouvelle année 3 (1988-1989); et
- (c) d'un rapport du ministre des Finances mettant à jour la perspective financière: prévision des recettes et des dépenses totales, déficits ou excédents fiscaux. Il évalue les rajustements financiers et économiques et émet un avis sur la nécessité et l'ampleur des rajustements nécessaires des recettes et des dépenses.

A l'aide de ces renseignements, les ministres qui s'occupent des priorités et de la planification examinent les rapports des présidents des comités des politiques mettant à jour et appliquant à l'année 3 les données et les stratégies du secteur des politiques. Au cours de l'examen, les ministres étudient les principales questions que pourraient poser les politiques et les répercussions des autres options sur les

TABLEAU 2
CYCLE DE GESTION DES DEPENSES DE L'ANNEE FINANCIERE 1986-1987

ANNEE CIVILE		POUR 1986-1987		MESURES POUR 1986-87	
1982	1. Septembre	Année 3	. établissement pour le Comité des priorités et de la planification des dépenses et du montant de chaque enveloppe dans le Plan financier		
1983	2. Septembre	Année 2	. examen du Plan financier établi, par enveloppe, du montant destiné à chaque ministère . modifications de la politique et des programmes résultant de chaque examen		
1984	3. Septembre	Année 1	. examen du Plan financier . modifications de la politique et des programmes résultant de chaque examen		
1985	4. Juin	Année suivante	. Choix des montants maximums qui figureront dans le Budget des dépenses principal . examen du Plan financier . modifications de la politique et des programmes résultant de chaque examen		
1986	7. Février	Année suivante	. Présentation du Budget des dépenses principal . examen du Plan financier, rapport sur la situation et perspectives pour l'année courante . présentation du premier Budget des dépenses supplémentaire ordinaire		
1987	9. Novembre	Année courante	. présentation du premier Budget des dépenses supplémentaire ordinaire		
10. Mars		Année courante	. présentation du Budget des dépenses supplémentaire final		

TABLEAU 1
COUVERTURE REVISEE DU PLAN FINANCIER

année courante	année suivante	année 1	année 2	année 3
Plan financier:				
Automne 1983	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Printemps 1984	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Automne 1984	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
				1988-89

EVOLUTION DU MONTANT DES DEPENSES PREVUES

Le processus de planification pluriannuel permet d'établir le montant des dépenses prévues pour une année financière donnée; ce processus est illustré dans le tableau suivant, qui utilise l'année financière 1986-1987 comme repère. Depuis l'établissement des enveloppes, qui a lieu 42 mois environ avant le début de l'année, jusqu'à la présentation du dernier budget supplémentaire à la fin de l'année financière, les plans sont constamment rajustés.

LE CYCLE ANNUEL

Le tableau 2 montre que le processus d'élaboration de la planification des dépenses pour une année financière donnée s'étend sur plusieurs années. Par exemple, l'étape 1 indique qu'en septembre 1982, l'examen du Plan financier pour 1986-1987 constitue la nouvelle année 3 de planification dont la détermination du niveau des dépenses est entreprise par le comité des priorités et de la planification.

Le tableau montre que le processus de planification des dépenses d'une année financière donnée s'étend sur plusieurs années. A chaque étape, l'examen porte sur quatre ou cinq années différentes, avec différents degrés de précision. Dans un cycle donné de 12 mois, les rapports qui existent entre les activités de planification portant sur les diverses années financières couvertes par le plan sont de ce fait très complexes.

Afin de mieux montrer non seulement comment on planifie les dépenses d'une année donnée, mais aussi quelles sont les étapes du cycle de planification annuel, nous allons prendre un cycle annuel et demi de planification et préciser les activités qui concernent l'année financière 1986-1987 prise comme exemple, depuis le moment où elle devient l'année 1, c'est-à-dire à l'automne 1984 (étape 4 du tableau 2). La planification de cette année financière a commencé avec l'estimation initiale des dépenses à l'automne 1982 et s'est poursuivie (étape 1 du

CHAPITRE 3 LE CYCLE DE GESTION DES DEPENSES

INTRODUCTION

Le présent chapitre explique comment on élabore le Plan des dépenses pluriannuel et comment on le rajuste au cours du cycle annuel de gestion des dépenses. Les étapes principales du cycle sont présentées en même temps que les tâches qu'accomplissent les divers participants.

Le cycle de gestion des dépenses repose sur deux concepts particulièrement importants: premièrement, la façon dont la période couverte par le Plan financier change avec le temps; deuxièmement, comment les chiffres généraux de base pour une année donnée évoluent au cours des années et sont rajustés et transformés en autorisations du Parlement sous forme de budget des dépenses et de loi de finances à mesure que l'année financière s'écoule.

PERIODE COUVERTE PAR LE PLAN FINANCIER

Le plan financier couvre quatre ou cinq ans, selon la période du cycle annuel de planification où l'on se trouve. Durant l'été et jusqu'en septembre, il y a une révision importante et une extension du Plan de dépense pluriannuel. Le plan couvre alors cinq années:

- l'année financière en cours,
- l'année financière suivante (pour laquelle on établit le Budget des dépenses)
- l'année de planification 1
- l'année de planification 2, et
- l'année de planification 3 (que l'on ajoute).

L'année financière se terminant le 31 mars, l'examen porte en fait sur une période de quatre ans. Ce qui était l'année suivante dans l'année financière devient l'année courante pour laquelle le Budget de dépenses a été présenté; ce qui était l'année 3 devient l'année 2, et ainsi de suite. Les changements qui surviennent dans la couverture du Plan financier sont présentés dans le tableau suivant:

ministères, sous réserve de l'approbation du Budget des dépenses, formulent des plans de travail plus détaillés sous leur responsabilité, établissent des budgets et gèrent leurs activités.

Chaque ministère doit joindre à son Plan d'exploitation pluriannuel et à la stratégie globale qu'il présente en mars un plan d'évolution de ses programmes. Ce plan doit indiquer le calendrier annuel des évaluations de tous les programmes du ministère. Un Plan d'évaluation annuelle détaillée doit être présenté avec le plan d'exploitation pour l'année budgétaire et doit préciser quand auront lieu les évaluations des composantes des programmes.

RESUME

Voilà, en résumé, les principales caractéristiques du système que le gouvernement utilise pour gérer ses politiques et ses dépenses dans le cadre juridique et institutionnel décrit dans le chapitre 1. Le Cabinet d'un système de comités du Cabinet composé des comités des politiques, du Comité des priorités et de la planification et du Conseil du Trésor du Canada. L'orientation générale des politiques est arrêtée en tenant compte des limites d'un Plan financier pluriannuel. Les ministères et les organismes disposent de systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation qui sont liés au processus central au moyen des stratégies globales et des plans d'exploitation pluriannuels et annuels. Le chapitre suivant apporte des précisions supplémentaires sur l'exploitation du système de gestion.

Le Plan d'exploitation pluriannuel inclut les renseignements suivants:

- (a) les objectifs et les stratégies à long terme du ministère;
- (b) la méthode qu'utilise le ministère pour réaliser ses objectifs et ses stratégies à long terme grâce à ses programmes, à ses activités et à ses projets, présentée de façon à faire ressortir:
 - comment chaque programme et chaque activité contribuent aux objectifs du ministère;
 - quels sont les avantages et les résultats attendus de chaque programme et de chaque activité pour chaque année de la période visée par la planification; et
 - comment on peut évaluer et comment on évaluera l'efficacité et l'efficacité des programmes et des activités lors de l'évaluation des programmes du ministère;
- (c) quelles sont les tendances passées et prévues de la demande de programmes ou de services et quels sont les coûts qui en résultent.

Le Plan d'exploitation pluriannuel, prolongé en vue de couvrir une autre année de planification, est soumis annuellement pour étude par le Conseil du Trésor du Canada, à la fin de mars, et aux comités pertinents de la politique pour information; il est continuellement mis à jour pour refléter les changements au programme ou à la politique approuvés par les comités du Cabinet, ou les ajustements aux exigences approuvés par le Conseil du Trésor du Canada. Un Plan mis à jour accompagne la présentation du Budget principal en octobre.

Le Plan d'exploitation de l'année budgétaire

Le Plan d'exploitation de l'année budgétaire porte sur la première année (l'année suivante) du Plan d'exploitation pluriannuel d'octobre. Il donne des précisions sur les buts à atteindre dans l'année pour laquelle a été préparé le Budget des dépenses et sur les ressources nécessaires, détails qui ne figuraient pas dans le Plan d'exploitation pluriannuel. Dans la mesure du possible, les buts à court terme doivent être mesurables.

Le Plan d'exploitation de l'année budgétaire est organisé de façon à établir un rapport entre le Budget des dépenses qui sera présenté au Parlement et la structure de la gestion dans le ministère. Il fournit de ce fait un cadre qui facilite l'évaluation de la performance du ministère et sert de base à l'imputabilité des gestionnaires et au contrôle de la gestion. Ce Plan constitue le cadre global dans les limites duquel les

Chaque année, en mars, tous les ministères doivent présenter au comité des politiques compétent et au Conseil du Trésor du Canada leur stratégie globale pluriannuelle, en réponse aux directives du comité relatives à la planification. L'examen de ce document par le comité amène l'approbation ou la modification des objectifs, de la politique générale et des stratégies des ministères. Il pourrait aussi amener l'approbation de certains changements envisagés dans les politiques et les programmes, des directives sur l'élaboration d'autres options que le comité examinera en temps opportun.

La forme et le contenu des stratégies globales varient selon les activités des ministères, mais les stratégies globales doivent cependant inclure :

(a) un examen des objectifs du ministère effectué en tenant compte des priorités globales sectorielles et pertinentes du gouvernement et des changements d'objectifs nécessaires;

(b) un examen d'autres stratégies qui permettraient d'atteindre les objectifs, au cours duquel on présente les coûts et les avantages des stratégies et les questions connexes;

(c) une description des changements qu'on envisage d'apporter aux politiques et aux programmes en cours à la lumière des objectifs et des stratégies des ministères. Dans ces changements, il faut inclure les nouveaux programmes, les programmes enrichis, la suppression ou la réduction des services, des avantages ou des activités, des programmes existants; et

(d) un résumé des résultats des évaluations des programmes des ministères et des changements qui sont proposés par suite de ces résultats.

Le plan d'exploitation pluriannuel

La planification dans les ministères demande que l'on dresse des plans des activités et que l'on affecte les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies, des politiques et des programmes approuvés et compris dans le processus de planification stratégique. La planification de l'exploitation, à son stade le plus détaillé, précise les résultats espérés, les buts à atteindre et les coûts qui s'y rattachent.

Les Plans d'exploitation pluriannuels comptent parmi les instruments clés de la surveillance et du contrôle des ressources affectées dans le cadre de la planification. Ces plans sont continuellement mis à jour pour refléter les décisions concernant les politiques et les programmes prises depuis le dernier examen périodique des plans d'exploitation. Les détails courants des plans peuvent être nécessaires en tout temps pour prendre des décisions sur l'affectation des ressources.

PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET DE GESTION PLURIANNUELLES

Pour que le Cabinet puisse décentraliser la planification et la gestion des dépenses en confiant ces fonctions aux comités des politiques, on conçoit actuellement de nouvelles méthodes et on modifie les méthodes utilisées antérieurement. Les principaux instruments du nouveau processus comprennent un Plan financier global, des stratégies globales pour les ministères, des Plans d'exploitation pluriannuels, et des Plans d'exploitation pour l'année budgétaire.

Le Plan financier

Toute l'exploitation du système de gestion repose principalement sur le Plan financier pluriannuel. En fixant les dépenses totales et en créant des enveloppes pour les secteurs des politiques, il détermine les ressources qui seront consacrées à la réalisation des politiques et des programmes sectoriels. Le cadre pluriannuel sert de base aux changements méthodiques auxquels on procède pour satisfaire aux exigences des années futures.

Le Plan financier qui est mis à jour et "allongé" chaque année en novembre précise le montant des dépenses et des recettes de l'année financière courante, de l'année suivante et des trois années à venir. En se guidant sur les priorités globales du gouvernement, des considérations sur la politique financière, les coûts des politiques et des programmes existants et prévus et les plans sectoriels des comités des politiques, on établit des enveloppes pour les dépenses de chaque secteur des politiques et on fixe les montants attribués aux ministères pour les premières années du cycle de planification. Le plan est mis à jour à l'automne et au printemps et peut être occasionnellement rajusté si des changements notables modifient la conjoncture économique.

Les stratégies globales

La planification stratégique des ministères demande que l'on précise quel est le rôle du ministère, ses objectifs à long terme et les stratégies, les politiques et les programmes qu'il compte utiliser pour réaliser ces objectifs. Son but est d'assurer que la planification effectuée dans les ministères contribue à l'expansion de la politique publique et demeure toujours conforme aux intentions du gouvernement.

La planification stratégique est un processus continu dont les résultats figurent dans plusieurs documents décrivant les aspects particuliers des programmes des ministères. Comme il est nécessaire de présenter annuellement aux ministères une perspective globale pour attirer l'attention sur le processus de planification stratégique et pour qu'ils puissent établir un rapport entre les plans des ministères, les priorités de la politique publique et les dépenses totales en jeu, on a demandé aux ministères de dresser des stratégies globales.

ces comités en leur signalant les répercussions que les politiques et les programmes pourraient avoir sur les ressources. Le Conseil du Trésor du Canada renseigne le Comité des priorités et de la planification sur les possibilités en matière de planification financière et lui indique les répercussions que pourraient avoir sur les autres enveloppes les propositions examinées par les comités des politiques. Par l'intermédiaire du Bureau du Contrôleur général, le Conseil du Trésor du Canada s'assure que l'on élabore et met à jour les systèmes nécessaires à la planification et à l'évaluation des programmes des ministères.

Soutien administratif accordé aux comités du Cabinet

Le système de gestion des politiques et des dépenses et le système des comités du Cabinet sont secondés par des secrétariats et des comités. Deux ministères d'État - Développement économique et Développement social - fournissent les services de secrétariat nécessaires à leurs comités respectifs. Le Comité de la politique extérieure et de la défense reçoit ces services du Bureau du Conseil privé (qui offre aussi des services courants de secrétariat à tous les comités) ainsi que d'un comité interministériel de sous-ministres responsables de la défense et de la politique extérieure. Le comité des opérations gouvernementales reçoit ces services du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor Canada. Le Conseil du Trésor du Canada est aidé par le Conseil du Trésor Canada et le Bureau du Contrôleur général; quant au Comité des priorités et de la planification il reçoit l'aide d'un secrétariat qui relève du Bureau du Conseil privé.

Planification et gestion au niveau des ministères

La planification des dépenses et des politiques pluriannuelles n'est efficace que si les ministères et les organismes disposent de systèmes leur permettant de planifier leurs stratégies et leurs activités, de contrôler ces dernières, de s'assurer qu'ils atteignent les résultats escomptés et d'évaluer l'efficacité des programmes en les comparant aux autres options. Ces activités ministérielles fournissent les éléments de base de la planification centrale et du processus de prise de décisions et de la gestion des politiques et des programmes demandés par le Cabinet.

Sous la supervision du Contrôleur général, des plans d'action visant à renforcer la planification interne et les processus de contrôle sont simultanément mis en oeuvre par les ministères et les organismes pour améliorer les systèmes requis. Les systèmes de planification interne et de contrôle sont conçus de façon à cadrer avec la structure du budget des dépenses et des Comptes publics qui signalent respectivement au Parlement les dépenses prévues et les sommes réellement dépensées.

Comités des priorités et de la planification

Le Comité des priorités et de la planification constitue le principal forum pour l'établissement des directives générales du gouvernement et, à la lumière des recettes espérées, pour la détermination du Plan financier pluriannuel. Les décisions sont prises à la suite de la recommandation du ministre des Finances après consultation avec le Président du Conseil du Trésor et étude des rapports des présidents des comités des politiques relatifs aux plans sectoriels. Les enveloppes du plan financier concernant les secteurs des politiques sont établies conformément aux priorités et aux objectifs globaux du gouvernement; elles peuvent être accompagnées de directives aux comités des politiques relatives à l'élaboration des politiques et des programmes.

Plusieurs politiques et programmes visent de multiples objectifs et concernent souvent plus d'un secteur des politiques. Par ailleurs, les politiques et les programmes proposés pour un secteur déterminé peuvent avoir des répercussions financières sur les programmes d'un autre secteur. Le Bureau du Conseil privé est principalement chargé de repérer ces cas et de s'assurer que l'on prend les moyens nécessaires (consultations, réunions, etc.) pour étudier ces répercussions plus étendues. Les questions que ne peuvent résoudre les comités des politiques sont adressées au Comité des priorités et de la planification.

Comités des politiques du Cabinet

Les Comités des politiques du Cabinet sont chargés d'établir les stratégies sectorielles pour l'élaboration des politiques et des programmes, compte tenu des enveloppes pluriannuelles du Plan financier et des priorités et des directives du Comité des priorités et de la planification. Ces comités guident les ministères et les Plans d'exploitation. Ils prennent, concernant les politiques et les programmes, les décisions d'après lesquelles on affecte les ressources financières aux divers programmes des secteurs des politiques. Ils décident s'il convient de créer de nouveaux programmes et d'augmenter ou de diminuer les activités, les services ou les avantages des programmes existants.

Conseil du Trésor du Canada

Les ministres du Conseil du Trésor du Canada continuent d'assumer la responsabilité du fonctionnement des systèmes financiers, administratifs et de soutien de l'Etat. Ils fixent le montant des ressources nécessaires à la réalisation des politiques et des programmes approuvés par les comités des politiques et aident

Les enveloppes des ressources sont d'abord exprimées en déboursés directs puisés dans le Fond du revenu consolidé. Certains types d'activités du gouvernement ne comportent pas de dépenses directes, mais ont cependant des répercussions financières réelles ou possibles pour l'Etat. Dans certains cas, elles remplacent des programmes de dépenses directes. Les dépenses hors caisse les plus connues sont peut-être les garanties de prêts et les "dépenses fiscales", qui, dans un certain sens, accordent un traitement préférentiel à des particuliers, à des sociétés ou à des gouvernements et réduisent de ce fait les recettes fédérales. Lorsque ces dispositions sont clairement liées aux objectifs des programmes des secteurs des politiques, on considère leur niveau pour l'établissement et la gestion des enveloppes des ressources. En ce qui concerne les dépenses fiscales, par exemple, le ministre des Finances, qui est l'ultime responsable de la politique financière, est le responsable. Cependant, un comité des politiques du Cabinet (décrit ci-dessous) peut demander au ministre des Finances de modifier les dépenses fiscales se rattachant à un secteur des politiques. Le coût de ces modifications serait compensé par une réduction de l'enveloppe des dépenses directes pour le secteur en question.

Organisation du Cabinet pour la gestion des politiques et des dépenses

Le nouveau système de gestion des politiques fait partie intégrante du système des comités du Cabinet. Suite à la décentralisation des prises de décisions par les comités du Cabinet, le système de comités du Cabinet fournit la structure organisationnelle propice à l'établissement et à la gestion des politiques et des dépenses.

Le système des comités du Cabinet est une prolongation du Cabinet. L'organisation du système doit suivre l'évolution des circonstances et des exigences tout en demeurant fidèle aux principes mêmes du système de gestion des politiques et des dépenses. Le système repose sur six comités: quatre Comités des politiques (politique économique, politique sociale, politique extérieure et défense et opérations gouvernementales), qui élaborent les politiques et les programmes de leurs secteurs respectifs (voir annexe A), et deux comités (priorités et planification et Conseil du Canada) qui ont des responsabilités à l'échelle du gouvernement.

Ces comités sont en rapport entre eux et avec les ministères et les organismes qui relèvent de leurs secteurs. Les présidents des comités des politiques, le ministre des Finances, le Président du Conseil du Canada et plusieurs autres ministres font partie du Comité Trésor du Canada et de la planification présidé par le Premier ministre. D'une façon générale, les ministères dont les ministères et les organismes relèvent d'un comité des politiques font partie de ce comité, de même que le ministre des Finances et le Président du Conseil du Trésor du Canada.

financière sont conciliées dans un Plan financier pluriannuel qui reflète les priorités du gouvernement. L'établissement de ce Plan exige que l'on considère :

- les priorités globales du gouvernement,
- les répercussions des politiques et des programmes existants ou prévus sur les recettes et les dépenses, dans la conjoncture économique probable,
- la position qu'il serait souhaitable d'adopter en matière de finances dans la même conjoncture, et
- les options dont on dispose pour que le montant des recettes et des dépenses soit différent.

Un Plan financier pluriannuel qui établit, en tenant compte des recettes prévues, le niveau des dépenses totales du gouvernement, accompagne donc la direction de la politique globale du gouvernement. Il précise aussi le montant des dépenses ou enveloppes pour les divers secteurs des politiques dans les limites des dépenses totales. Ce plan accorde le temps nécessaire pour planifier et mettre méthodiquement en oeuvre les politiques et les modifications des programmes qui résultent des changements apportés au montant et à la répartition des dépenses. En comparant les enveloppes des ressources et les coûts prévus des programmes existants, on peut déterminer l'augmentation ou la diminution nette des dépenses qu'il faut prévoir dans chaque secteur des politiques. Les enveloppes pluriannuelles exigent l'évaluation minutieuse des ressources nécessaires pour la période visée par les changements, l'évaluation des programmes existants et l'examen des programmes qui se disputent les ressources de chaque enveloppe.

Vu la complexité et l'étroite interdépendance des programmes fédéraux, on ne peut ni établir le nombre idéal de secteurs des politiques ni préciser les programmes de chacun d'eux. Lorsque le système aura servi pendant un certain temps, le gouvernement envisagera peut-être de rajuster certains secteurs. On a établi le contenu des programmes des secteurs pour que l'on examine soigneusement les options de chaque secteur, mais on reconnaît qu'il ne faut pas que les responsabilités des ministres soient dispersées entre plusieurs secteurs et comités. Actuellement, cinq comités du Cabinet sont chargés de dix secteurs et des enveloppes correspondantes. Le contenu des programmes est indiqué dans l'annexe A.

OBJECTIFS DES RECENTS CHANGEMENTS

Ces exigences ont amené des changements importants au système de gestion des politiques et des dépenses dont le but était surtout:

(a) d'intégrer de façon plus étroite l'établissement des priorités du gouvernement et les mécanismes de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques et la gestion des dépenses;

(b) de décentraliser la prise de décisions pour tenir compte de la diversité et de la complexité croissantes des responsabilités du gouvernement et des politiques et programmes inter-dépendants conçus pour les appuyer;

(c) d'accroître l'influence des ministres sur les décisions portant sur les politiques, la planification et les dépenses de l'Etat;

(d) de fournir un cadre temporel adéquat pour la planification afin que les ministres puissent examiner les politiques et les programmes existants et effectuer des changements souhaitables dans l'affectation des ressources, compte tenu des nouvelles priorités du gouvernement.

DIMENSIONS PRINCIPALES

Le système de gestion des politiques et des dépenses du gouvernement comporte trois dimensions principales: l'établissement du cadre dans lequel le gouvernement administrera ses politiques et ses ressources financières et humaines; l'organisation du Cabinet nécessaire à la planification et à la prise de décisions au niveau exécutif; et la planification et la gestion au niveau des ministères, lesquelles font partie du processus central de planification et contribuent à la création et à la réalisation des programmes demandés par le Cabinet. Voici les caractéristiques principales du système qui concernent chaque dimension.

Etablissement du cadre de gestion des politiques et des ressources

Il est essentiel d'établir des cadres de gestion des politiques et des ressources pour les programmes fédéraux. Les politiques et les programmes doivent être conçus en fonction des ressources disponibles; par ailleurs, il faut établir les limites des ressources et les moyens de gérer ces dernières en parfaite connaissance des exigences des politiques gouvernementales. Les demandes parfois contradictoires de nouvelles politiques, de nouveaux programmes, de bonne gestion

CHAPITRE 2 CARACTERISTIQUES DE LA POLITIQUE ET DU SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES

INTRODUCTION

Le présent chapitre souligne les principales caractéristiques du système de gestion des politiques et des dépenses du gouvernement. Il présente les objectifs que l'on vise maintenant, compte tenu de l'évolution du système dans les années 70. Il décrit les particularités des trois dimensions principales du système: l'établissement du cadre de gestion des politiques et des ressources, l'organisation du Cabinet, la planification et la prise de décisions au niveau exécutif et la planification et la gestion au niveau des ministères et des organismes. Pour terminer, il donne un bref aperçu des principaux instruments de gestion et de la planification des politiques et des dépenses pluri-annuelles, à partir du plan financier pluriannuel pour l'ensemble de l'administration fédérale jusqu'au plan d'exploitation de chaque ministère pour l'année budgétaire en cause.

HISTORIQUE

La façon dont le gouvernement gère ses dépenses change continuellement et suit l'évolution des conditions économiques, sociales et politiques. Les changements influent sur les structures institutionnelles et sur la prise de décisions au sein du gouvernement. Par exemple, l'élargissement et la restructuration des comités du Cabinet survenue il y a plus de dix ans et la délégation de certaines responsabilités en matière de décision à ces comités ont beaucoup influencé le processus grâce auquel le gouvernement planifie et gère ses dépenses. L'adoption d'un cadre détaillé approuvé par le Cabinet pour les dépenses totales d'une période financière donnée a permis d'examiner sous un meilleur éclairage les dépenses proposées. L'imposition d'un plafond pour les dépenses d'une année financière et le fait que ce plafond est connu à l'avance ont permis d'exercer un contrôle plus méthodique des dépenses.

Tous les changements survenus dans les politiques et les systèmes de gestion des dépenses dans les années 70 ont aidé le gouvernement à planifier et à administrer plus rationnellement ses dépenses. Cependant la complexité croissante des responsabilités gouvernementales et la nécessité de s'en acquitter au moindre coût avec les ressources disponibles indiquent qu'il faut encore modifier de façon importante la gestion des politiques et des dépenses.

Les autres rapports comptables importants sont les états annuels des activités financières budgétaires et le bilan de l'Etat dressé par le ministre des Finances et publié dans la Gazette du Canada.

Le Parlement non seulement affecte des crédits à la Couronne, il précise aussi dans la Loi sur l'administration financière comment les ministres et leurs mandataires doivent rendre compte de l'utilisation des crédits qu'on leur a accordés. La Loi autorise le Conseil du Trésor à indiquer aux ministres et aux organismes comment tenir les livres financiers; elle lui permet d'établir des règles de comptabilité et des pratiques financières pour le contrôle des deniers publics et le compte rendu financier par les ministères et les organismes et de fixer les normes de gestion et de contrôle internes des activités.

Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes est formé au début de la première séance de chaque Parlement par une résolution de la Chambre dans le but d'examiner les questions que peut lui présenter celle-ci. Il examine systématiquement les Comptes publics annuels et les rapports annuels du Vérificateur général.

D. VERIFICATION

L'un des éléments principaux du contrôle du Parlement sur les dépenses publiques est l'examen indépendant des comptes de l'Etat par le Vérificateur général du Canada mandaté par le Parlement.

Le Vérificateur général doit examiner les états financiers et les rapports annuels et indiquer si l'on a mal comptabilisé ou contrôlé les ressources publiques, si l'on n'a pas dépensé les deniers publics aux fins prévues, si l'on a effectué des dépenses inutiles et si les procédures adoptées pour mesurer l'efficacité des activités et en rendre compte sont satisfaisantes.

Le Comité permanent des Comptes publics de la Chambre des communes examine les Comptes publics du Canada et les rapports annuels du Vérificateur général; ces documents servent de base aux enquêtes du Comité. Les conclusions de l'examen du Comité sont présentées à la Chambre des communes.

Dans la Loi sur l'administration financière, le Parlement a jeté les bases d'un système permettant d'administrer tous les aspects des activités financières de l'Etat et a prévu des dispositions pour le contrôle et la protection efficaces des deniers publics. Le système accorde des pouvoirs et attribue des responsabilités aux ministres pour le contrôle des recettes et des dépenses, ce qui leur permet de tenir une comptabilité rigoureuse des deniers publics.

En ce qui concerne les recettes, la Loi stipule qu'il faut déposer tous les deniers publics dans le Fonds du revenu consolidé. Elle confie au ministre des Finances la gestion générale du Fonds et le soin de s'occuper des questions concernant les banques et les emprunts et charge le Conseil du Trésor du Canada de veiller à la tenue des comptes et des registres de l'Etat.

Mis à part les paiements effectués aux provinces en vertu de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur l'administration financière confie aux ministres la responsabilité de toutes les dépenses tout en confiant individuellement aux ministres et collectivement au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour assurer le contrôle. Chaque ministre est tenu de s'assurer que tous les paiements de deniers publics dans le domaine dont il est responsable sont légitimes, nécessaires et opportuns. Quant au contrôle global des dépenses, il revient principalement au Conseil du Trésor du Canada.

La Loi sur l'administration financière autorise le Conseil du Trésor du Canada à exiger que les ministres et les organismes subdivisent en affectation les crédits dans leurs budgets et qu'ils présentent les affectations au Conseil. Une fois approuvées par le Conseil du Trésor du Canada, ces affectations ne peuvent plus être modifiées sans l'approbation de cet organisme, et les dépenses imputées sur les crédits sont limitées à ces affectations. Pour éviter que l'on dépense trop pendant l'année financière, les engagements venant à échéance dans l'année pour lesquels le Parlement a prévu des crédits ou qui ont fait l'objet de demandes de crédits au Parlement doivent être consignés et contrôlés par les ministres concernés. En outre, les ministres doivent dresser la liste des engagements contractuels qui viendront à échéance les années suivantes.

Les Comptes publics du Canada sont la principale source de renseignements sur les activités financières de l'Etat. La Loi sur l'administration financière exige qu'ils soient présentés au Parlement. Les Comptes publics comprennent :

- (a) un rapport sur les activités financières de l'année en question,
- (b) des états des dépenses et des revenus et des états de l'actif et du passif ainsi que les états détaillés et les renseignements complémentaires que leur ont communiqués les ministres; et
- (c) les rapports financiers des diverses sociétés de la Couronne.

dépenses, c'est-à-dire 1/12 pour chacun des trois premiers mois, mais ils sont plus élevés dans des cas spéciaux lorsque les dépenses d'un programme le justifient.

Le budget des dépenses est renvoyé aux comités permanents appropriés de la Chambre des communes et au Comité permanent du Sénat chargé des finances nationales qui l'examinent plus en détail. Les comités de la Chambre doivent faire rapport à la Chambre des communes avant le 31 mai de l'année financière; de son côté, le Comité du Sénat rend compte au Sénat à peu près à la même date.

Lorsque les comités de la Chambre des communes et du Sénat ont fait leur compte rendu, une loi portant affectation de crédits est présentée à la Chambre des communes. Ce n'est que lorsque cette loi est approuvée par la Chambre des communes et le Sénat et que le crédit a été sanctionné et libéré par un mandat signé par le Gouverneur général que l'on peut faire les dépenses proposées dans le budget.

Lorsque le processus normal d'approbation des lois de finances est interrompu pour une raison telle que la dissolution du Parlement, la Loi sur l'administration financière autorise les dépenses "d'urgence pour le bien public" par l'émission de mandats spéciaux du Gouverneur général.

Il n'est pas possible en début d'année de prévoir tous les fonds qui seront nécessaires pendant l'année financière. Il faut parfois rajuster le coût prévu de certains programmes pour tenir compte des changements de prix subis par les biens et les services ou des révisions apportées aux plans. Chaque année financière, certains événements imprévus entraînent des frais additionnels. Par ailleurs, les circonstances forcent parfois le gouvernement à modifier au cours de l'année les dépenses inscrites au budget. On rajuste le budget des dépenses à l'aide de budget des dépenses supplémentaire.

Le premier budget supplémentaire est normalement présenté au Parlement en novembre, c'est-à-dire neuf mois environ après la présentation du budget des dépenses principal, et le dernier est normalement présenté en mars. Ces budgets sont transmis aux comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat pour qu'ils les examinent. Ces comités suivent à peu près la même procédure que pour le budget des dépenses principal. Lorsqu'ils ont terminé leur examen et leur compte rendu, on présente un loi portant affectation de crédits. La loi votée, on libère les crédits comme pour le budget des dépenses principal.

C. CONTRÔLE ET COMPTABILISATION DES DENIERS PUBLICS

Il ne suffit pas de planifier et d'autoriser des dépenses totales ou partielles de deniers publics, il faut encore les contrôler et les comptabiliser de façon adéquate.

Il est important de noter que le gouvernement n'est pas tenu de dépenser tous les crédits votés par le Parlement; la loi portant affectation de crédits autorise simplement les dépenses, conformément au libellé du crédit, aux dispositions de tout autre statut applicable et de tout autre règlement ou directive du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor du Canada. Dans la plupart des cas, les dépenses réellement effectuées sont inférieures à celles que l'on avait autorisées. Par ailleurs, le gouvernement peut délibérément réduire les dépenses autorisées par un crédit.

Affectations permanentes de crédits

Une affectation permanente de crédits est une autorisation non annulable de prélever sur le Fonds du revenu consolidé pour effectuer des paiements dans un but déterminé. Les affectations autorisées par des lois fédérales distinctes sont généralement appelées paiements statutaires et sont les plus importants. Ces paiements, tels que les prestations de sécurité de la vieillesse et les versements des pensions et des rentes, confèrent le droit et l'obligation d'effectuer un paiement lorsqu'une demande est conforme aux dispositions de la loi. Seul le Parlement peut modifier les conditions de base stipulées dans les lois régissant les dépenses effectuées en vertu des affectations statutaires.

Outre les dépenses autorisées par une loi fédérale distincte, le Parlement peut autoriser certaines affectations non annulables par le processus budgétaire. Ces affectations comprennent les fonds renouvelables et certains autres programmes qui nécessitent une autorisation permanente pour assurer efficacement la réalisation de leurs objectifs.

Budget des dépenses

Le but principal du budget des dépenses est de présenter au Parlement les dépenses prévues pour l'année financière suivante. Le Parlement commence l'examen du budget des dépenses publiques avec la présentation du budget des dépenses principal. Le budget des dépenses comprend les crédits proposés (dépenses et autorisations) que l'on demande au Parlement d'approuver dans une loi de finances, les affectations budgétaires (montants qui ont un effet sur l'excédent ou le déficit budgétaires) et les affectations non budgétaires (montants nécessaires pour effectuer des prêts, des investissements et des avances). Le budget des dépenses comprend aussi les dépenses budgétaires et non budgétaires prévues en vertu de l'autorisation accordée par divers statuts précédemment votés par le Parlement.

Selon les procédures établies, les délibérations du Parlement sur le budget des dépenses se terminent à la fin de juin. On demande donc au Parlement de voter des crédits provisoires à la fin mars pour que le gouvernement puisse financer ses activités entre le 1^{er} avril, début de l'année financière, et la fin de juin. Les crédits provisoires représentent habituellement les 3/12 de chaque crédit figurant au budget des

Le ministre des Finances, en vertu de la Loi sur l'administration financière, est chargé de la gestion du Fonds du revenu consolidé et de la surveillance, du contrôle et de la direction de toutes les questions relatives aux activités financières de l'Etat que la loi n'assigne pas au Conseil du Trésor du Canada ni à aucun autre ministre. Le Receveur général est chargé d'ouvrir des comptes pour le dépôt des deniers publics dans les banques et chez les agents financiers choisis par le ministre des Finances.

B. L'UTILISATION DES DENIERS PUBLICS

Les prévisions concernant les dépenses et les recettes de l'Etat sont présentées au Parlement de deux façons principales: dans le discours du budget prononcé par le ministre des Finances au cours de l'année financière et dans les prévisions budgétaires de l'année financière que présente le Président du Conseil du Trésor du Canada à la Chambre des communes. Le discours du budget donne au ministre des Finances l'occasion d'exposer la situation financière globale de l'Etat, présente et future, et de présenter les plans et les propositions du gouvernement. Les renseignements contenus dans les prévisions budgétaires donnent un aperçu des autorisations de dépenses déjà obtenues ou requises du Parlement.

La présentation des plans de dépenses au Parlement découle des deux principes que voici:

- (1) les besoins financiers du gouvernement devraient être présentés si possible au Parlement pour qu'il les examine en bloc, et

- (2) la responsabilité pour la préparation et la présentation de ces plans incombe au gouvernement. La Loi sur l'administration financière reconnaît cette responsabilité et charge le Conseil du Trésor du Canada, qui est un Comité du Conseil privé, d'assurer la gestion financière, d'établir les prévisions budgétaires et d'examiner les plans de dépenses.

Toutes les dépenses doivent recevoir l'approbation du Parlement. Celle-ci peut être donnée sous forme d'affectations annuelles de crédits ou d'affectations permanentes. Voici les différences entre ces deux types d'autorisations:

Affectation annuelle de crédits

Une affectation annuelle de crédits est une autorisation que donne le Parlement par une loi de finances (appelée loi portant affectation de crédits) autorisant des dépenses de deniers publics pour une année financière déterminée. Du point de vue législatif, les plans de dépenses de chaque ministère figurant au budget sont subdivisés en "crédits"; chaque crédit doit être autorisé par le Parlement et mentionné dans les annexes de la Loi de finances. Puisque les lois de finances sont en vigueur pour une seule année financière, les crédits qui ne sont pas utilisés pendant l'année en question sont annulés.

sur l'administration financière qui précise que le Fonds est "l'ensemble de tous les deniers publics qui sont en dépôt au crédit du Receveur général". Tous les deniers publics sont donc versés au Fonds du revenu consolidé, et tous les paiements effectués sur ce Fonds sont autorisés par le Parlement.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que tous les projets de loi fédéraux qui imposent des impôts ou affectent des deniers publics doivent émaner de la Chambre des communes et que toutes les demandes d'affectation doivent provenir du gouvernement par l'intermédiaire des ministres compétents, et que le gouvernement est seul responsable de ces demandes. Les ministres et leurs mandataires doivent utiliser les deniers publics conformément à l'autorisation accordée par le Parlement.

Nous allons décrire comme on perçoit, débourse, contrôle, comptabilise et vérifie les deniers publics du Fonds du revenu consolidé au nom du Parlement.

A. PROVENANCE DES DENIERS PUBLICS

Les deniers publics proviennent de deux sources principales: les recettes et les emprunts. Selon la Loi sur l'administration financière, l'expression "deniers publics" désigne "toute somme d'argent appartenant au Canada, reçue ou perçue par le Receveur général ou tout autre fonctionnaire public en sa qualité officielle, ou toute personne autorisée à recevoir ou percevoir une telle somme d'argent, et comprend les droits et revenus du Canada, les sommes d'argent empruntées par le Canada ou reçues par suite de l'émission ou de la vente de titres, les sommes d'argent reçues ou perçues pour le Canada ou en son nom, et les sommes d'argent payées au Canada pour une fin spéciale."

Les recettes fédérales proviennent principalement de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, des taxes à la consommation et des droits de douane. Elles sont autorisées par des lois fédérales comme la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'accise et le Tarif des douanes. En outre, il existe des recettes non fiscales, y compris le rendement du capital investi, et toute une gamme de sources de revenu: redevances, locations, licences, baux, produit des ventes, etc.

Le gouvernement peut aussi financer ses activités par des emprunts. Le ministre des Finances, dans les limites établies par les lois fédérales, peut emprunter des capitaux par l'émission et la vente des valeurs mobilières aux taux d'intérêt et aux conditions fixés par le gouverneur en conseil. Bien qu'il faille obtenir l'autorisation expresse du Parlement pour relever les limites des emprunts, la Loi sur l'administration financière autorise le ministre des Finances à emprunter les capitaux nécessaires au rachat des valeurs venant à échéance ou remboursables sur demande et à contracter des emprunts temporaires lorsque les disponibilités du Fonds du revenu consolidé ne permettent pas d'effectuer les paiements autorisés.

INTRODUCTION

Les processus de gestion des politiques et des dépenses publiques sont étroitement liés à l'interdépendance qui existe entre le gouvernement (le Cabinet) et le Parlement en ce qui concerne les aspects fondamentaux de l'administration financière découlant de la loi et de la pratique. Le présent chapitre trace les grandes lignes du cadre juridique et institutionnel dans lequel on perçoit, débourse et comptabilise des sommes d'argent. Ce cadre sert de toile de fond à l'explication que nous donnerons au chapitre 2 des changements survenus récemment dans les pratiques et les procédures de gestion des dépenses.

La structure financière du gouvernement fédéral du Canada repose sur un cadre constitutionnel et statutaire datant de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Cette loi a donné une base constitutionnelle aux principes du financement des dépenses par l'État, principes sur lesquels repose la responsabilité même de l'État dans ce domaine tandis que les autres mécanismes financiers nécessaires étaient établis par des lois subséquentes, plus particulièrement par la Loi sur l'administration financière.

La Loi sur l'administration financière forme la base statutaire non seulement de la plupart des pratiques financières suivies par les ministères et les organismes, mais aussi de l'attribution des responsabilités en matière d'administration financière. Dans ce domaine, la Loi définit les responsabilités du Conseil du Trésor du Canada, du ministre des Finances, du Receveur général, du ministre des Approvisionnement et Services, des ministères et des organismes fédéraux. Une loi distincte constitue le fondement des responsabilités du Vérificateur général.

Dans les limites prévues par la constitution, l'autorité du Parlement est suprême. L'ultime contrôle de la bourse publique et de la structure financière de l'État incombe au Parlement. Cette autorité se reflète dans nos principes fondamentaux qui interdisent au gouvernement d'imposer des impôts ou de faire des dépenses sans l'autorisation expresse du Parlement ou de dépenser des deniers publics à d'autres fins que celles autorisées par le Parlement.

Le principe du contrôle du Parlement sur les deniers publics a fait naître le concept d'un fonds unique destiné à recevoir et à comptabiliser toutes les recettes et toutes les dépenses publiques. Le concept est solidement ancré dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui stipule que tous les "droits et revenus" doivent être réunis dans un Fonds du revenu consolidé, et dans une disposition importante de la Loi

Ce guide est composé de trois chapitres. Le premier traite du vaste domaine des lois et des institutions qui régissent les relations entre le gouvernement et le Parlement en ce qui concerne la gestion des deniers publics. On y trouve également la description des principaux aspects de l'administration financière qui découlent des statuts et de la pratique en ce qui concerne la perception et la dépense des deniers publics ainsi que la responsabilité à l'égard de ces activités. Ce chapitre décrit aussi comment les ministres obtiennent des autorisations du Parlement et lui rendent compte de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités.

Dans le chapitre deux, on retrouve les principales caractéristiques du système en ce qui a trait à la détermination du cadre de la gestion des ressources et des politiques du gouvernement; à l'organisation du Cabinet pour la planification des dépenses et des politiques et pour la prise de décisions; et à la planification et à la gestion des activités des ministères et des organismes.

Afin d'augmenter la capacité de planifier et de gérer les politiques et les dépenses que le Cabinet possède, on adopte de nouveaux outils et on apporte des rajustements à d'autres. Ce chapitre décrit les principaux instruments du système: le plan financier, la stratégie globale, le plan d'exploitation plurianuel et le plan d'exploitation pour l'année budgétaire.

Le chapitre trois donne une vue approfondie du cycle de planification des dépenses. Il décrit le processus de la planification plurianuelle, la façon dont le Plan est élaboré et rajusté au cours d'un cycle annuel. Ce chapitre montre comment les objectifs des dépenses des secteurs des politiques ainsi que des ministères et organismes connexes évoluent à partir de niveaux généraux, établis des années avant le début de l'année financière, jusqu'à leur mise au point finale et à leur transformation en autorisations parlementaires grâce au Budget des dépenses et aux lois portant affectation de crédits.

la détermination des objectifs des orientations générales plusieurs années à l'avance

Le système reconnaît le fait que la structure des dépenses fédérales ne peut être changée que si l'on adopte une perspective à long terme qui favorise l'étude des politiques et des programmes et qui situe l'étude des changements fondamentaux dans le cadre des priorités gouvernementales.

l'octroi du pouvoir décisionnel aux comités du Cabinet chargés des politiques

Cette mesure facilite l'étude approfondie de secteurs particuliers des politiques par les comités du Cabinet, compte tenu des ressources disponibles pour ces secteurs. Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification peut, en conséquence, se concentrer sur des questions et des priorités stratégiques du gouvernement, augmentant ainsi sa capacité d'orienter les politiques de l'ensemble du gouvernement et des divers secteurs.

Le système comprend deux points essentiels :

1. l'établissement d'un Plan financier à plus long terme prévoyant les revenus et les dépenses du gouvernement pour plusieurs années, c'est-à-dire la détermination des ressources globales qu'il faudra prendre en considération dans le choix des politiques;

2. établir les limites des dépenses spécifiques (les "enveloppes de ressources") pour les secteurs s'occupant des politiques en tenant compte du Plan financier et des priorités du gouvernement et attribuer au comité pertinent du Cabinet chargé des politiques la responsabilité de la gestion d'un secteur particulier des politiques.

La création des "enveloppes de ressources" et leur intégration au processus décisionnel des comités du Cabinet sont essentielles pour le système de gestion des politiques et des dépenses. L'enveloppe détermine les ressources sur lesquelles le comité chargé des politiques d'un secteur particulier peut compter pour une période de plusieurs années. Le montant en est fixé par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification, qui se fonde sur le Plan financier et les priorités globales du gouvernement.

Il est admis que certains rajustements et changements devront être apportés à mesure qu'on procédera à la mise en oeuvre du système. Par exemple, le nombre de secteurs de politiques et leur définition pourront changer de temps en temps, lorsque de nouvelles priorités se feront jour.

INTRODUCTION

Au cours des années 1970, la société canadienne a subi une évolution d'une complexité et d'une rapidité spectaculaires. En conséquence, les problèmes auxquels le gouvernement doit faire face et les programmes destinés à les résoudre sont devenus plus nombreux et plus complexes dans les domaines comme la protection de l'environnement, la protection du consommateur et le développement régional. À cause de l'interdépendance croissante des programmes du gouvernement, le besoin de systèmes établissant une coordination ministérielle efficace s'est fait sentir.

Par conséquent, il est devenu apparent qu'il est nécessaire d'envisager l'organisation et la gestion du gouvernement sous un angle nouveau. Il n'est plus possible d'établir des politiques sans tenir compte de leurs effets sur les dépenses, non plus de planifier les dépenses sans tenir compte des politiques et des objectifs. Le nouveau système de gestion de la politique et des dépenses constitue une tentative d'intégration de ces deux facteurs à l'intérieur du processus de prise de décisions.

Le système a été conçu de façon à aider les ministres à établir et à réaliser rationnellement les objectifs de leurs politiques par :

l'intégration des décisions concernant les politiques et les ressources

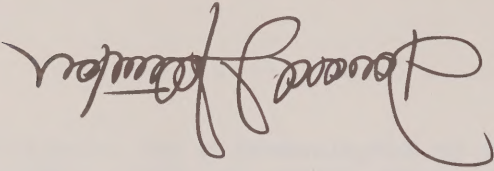
La Commission royale d'enquête sur la gestion financière et sur l'imputabilité mentionne clairement, dans le rapport Lambert, qu'on ne peut plus accepter que des priorités soient établies sans une connaissance parfaite des répercussions qu'entraînera une mise en oeuvre. Un des objectifs du système est que les décisions concernant les politiques et les programmes soient prises en tenant compte des coûts et des limites des dépenses et des responsabilités à leur égard et que, d'autre part, les décisions relatives à la planification des dépenses soient prises en tenant compte des pratiques et des responsabilités à leur égard.

AVANT-PROPOS

Au cours de la dernière année, le gouvernement a apporté des modifications importantes au processus de prise de décisions. En partie pour donner suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (rapport Lambert), ces modifications ont conduit à la création d'un lien plus étroit entre la politique et la planification des dépenses. La nouvelle politique et le système de gestion des dépenses constituent une étape importante en vue non seulement de l'exercice d'un contrôle accru sur les dépenses et l'imputabilité au sein du gouvernement, mais également d'une amélioration dans l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités du gouvernement.

Ce Guide explique les principes essentiels ainsi que le fonctionnement du nouveau programme. Il s'adresse aux gestionnaires de la Fonction publique ainsi qu'à tous ceux qui sont engagés dans la gestion des deniers publics. J'espère qu'il s'avèrera également utile à tous ceux qui, dans le grand public, s'intéressent tout particulièrement aux procédés de gestion du gouvernement.

Le Guide sera complète, dans un avenir rapproché, par un manuel du praticien, lequel viendra aider les agents de planification et les agents financiers du gouvernement dans la mise en oeuvre du nouveau système.



Le Président du Conseil du Trésor du Canada
Donald J. Johnston



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1980

N° de cat. BT 32-15/1980

ISBN 0-662-51109-3

**GUIDE
du
SYSTÈME
DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES**



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada